



# Guide de l'évaluation des politiques publiques destiné aux acteurs politiques et aux magistrats de Madagascar

Katia HORBER-PAPAZIAN

Professeure honoraire d'évaluation des politiques publiques  
à l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP),  
Université de Lausanne

avec la collaboration de Marion BAUD-LAVIGNE

Chargée de recherche à l'Institut de hautes études en  
administration publique (IDHEAP), Université de Lausanne

et l'intervention d'acteurs institutionnels malgaches et de l'Association  
malgache d'évaluation (MASSE)

**Avril 2021**

# Table des matières

<b>Introduction</b>	3
<b>Chapitre 1 : Les outils classiques de contrôle et de pilotage et leurs limites</b>	5
Contrôles institutionnels centrés sur la légalité et la régularité	5
Suivi	6
Audit administratif, financier ou informatique	6
Controlling ou audit de performance	8
Points communs et limites du suivi, des audits et du controlling	9
<b>Chapitre 2 : Les caractéristiques et les apports de l'évaluation</b>	10
L'évaluation est une discipline scientifique transversale	10
L'évaluation construit un savoir à partir de données empiriques	10
L'évaluation est l'application systématique de procédures de recherche issues des sciences sociales	11
L'évaluation met en évidence les facteurs explicatifs des effets obtenus	11
L'évaluation est un jugement basé sur des valeurs	11
L'évaluation répond au devoir de redevabilité	11
L'évaluation permet un processus d'apprentissage	12
L'évaluation est un outil d'aide à la décision	12
L'évaluation : une définition	12
<b>Chapitre 3 : La place de l'évaluation dans le cycle des politiques publiques</b>	14
Les objets de l'évaluation : politique publique, programme, projet	14
Les références et critères de l'évaluation	14
La typologie des acteurs concernés par l'évaluation	16
L'évaluation dans le cycle des politiques publiques	17
Les moments de l'évaluation dans le cycle des politiques publiques	20
<b>Chapitre 4 : L'institutionnalisation de l'évaluation : critères, facteurs et ressources nécessaires</b>	21
Critères de l'institutionnalisation de l'évaluation	21
Facteurs de l'institutionnalisation de l'évaluation	21
Ressources nécessaires à l'institutionnalisation de l'évaluation	23

<b>Chapitre 5 : La répartition des rôles en matière d'évaluation entre acteurs institutionnels malgaches</b>	26
Le Parlement	26
La Cour des Comptes	27
L'Exécutif	28
Coordination interinstitutionnelle entre les différents acteurs	29
<b>Chapitre 6 : Les huit étapes de toute évaluation</b>	31
Étape 1 : Cerner le contexte et les finalités de l'évaluation	32
Étape 2 : Mettre en évidence les questions d'évaluation	34
Étape 3 : Élaborer un modèle de causalité et définir des indicateurs	35
Étape 4 : Choisir une ou plusieurs méthodes de comparaison	37
Étape 5 : Collecter et analyser les données	38
Étape 6 : Porter un jugement évaluatif	39
Étape 7 : Élaborer des recommandations	40
Étape 8 : Prévoir la valorisation des résultats	41
Formalisation des relations entre mandant institutionnel et mandataire	42
<b>Chapitre 7 : Les standards d'évaluation discutés par les acteurs institutionnels malgaches</b>	44
Utilité	44
Crédibilité	44
Indépendance	45
Impartialité	45
Transparence	46
Ethique	46
<b>Postface</b>	47
<b>Note sur les instituts et les autrices</b>	48
Les instituts	48
Les autrices	48
<b>Ouvrages de référence</b>	49

# Introduction

---

Le Consortium de l'institutionnalisation de l'évaluation, créé sous l'égide du Réseau francophone de l'évaluation (RFE) en 2018 pour favoriser des sensibilisations à l'évaluation et contribuer à son institutionnalisation, a permis que des interventions organisées par le RFE en partenariat avec l'association malgache de l'évaluation (MASSE) et placées sous la responsabilité scientifique de l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP), soient menées à Madagascar. Cet institut, rattaché à l'Université de Lausanne en Suisse, est membre du Consortium mentionné ci-dessus. Il a été représenté par les autrices de ce guide dont il a financé les contributions.

Les interventions menées à Madagascar sont au nombre de trois. La première a permis, à travers un diagnostic réalisé en 2018 par un membre de la MASSE, de faire un *bilan de l'institutionnalisation de l'évaluation à Madagascar*. Basé sur une grille mise à disposition par l'IDHEAP, ce diagnostic a mis en évidence quel est l'ancrage juridique et quelle est la place de l'évaluation au sein des institutions nationales que sont le Parlement, le Gouvernement et la Cour des Comptes, quelle est l'utilisation qui est faite des évaluations réalisées, comment se compose la communauté des évaluatrices et évaluateurs nationaux, et quels sont les défis auxquels le pays fait face.

La seconde s'est traduite par la mise sur pied en octobre 2019 d'une *sensibilisation des parlementaires* à la question de l'évaluation. Le choix de sensibiliser les parlementaires n'est pas anodin. Il s'explique par l'existence à Madagascar de formations dispensées à l'Exécutif par le PNUD ou l'UNICEF, et par l'opportunité qui a été donnée aux membres de la Cour des Comptes de se former à l'évaluation en France. La sensibilisation des parlementaires répondait donc à un besoin non couvert.

Celle-ci a permis de mettre en évidence la place de l'évaluation parmi les autres moyens de contrôle au service du Parlement pour contrôler l'action publique, d'analyser les politiques publiques comme objet de l'évaluation, de définir la place de l'évaluation dans le cycle des politiques publiques, de mettre en évidence les étapes de tout projet d'évaluation, ainsi que de souligner les standards à respecter. Au cours de cette formation, des premières réflexions ont également été menées sur le rôle du Parlement, et plus spécifiquement de la Commission d'évaluation, alors récemment constituée, dans ces processus. A l'issue de cette sensibilisation et alors que la définition d'une politique nationale de l'évaluation placée sous l'égide du Gouvernement avec l'appui de l'UNICEF était à l'ordre du jour, il a paru intéressant à l'équipe engagée à Madagascar au nom du Consortium de l'institutionnalisation de l'évaluation du RFE de permettre aux acteurs clés de l'institutionnalisation, soit les responsables politiques et administratifs membres de l'Exécutif et du Parlement, et aux magistrats de la Cour des Comptes, d'échanger entre eux sur l'évaluation, ce qui n'avait pas encore été le cas de manière formalisée.

Ceci a été réalisé dans le cadre des *Assises interinstitutionnelles de l'évaluation*, qui se sont déroulées en mars 2020 avec le soutien d'EvalPartners et du Département d'État américain. Ces assises ont permis aux participant·e·s de s'approprier une définition de l'évaluation, de définir un cadre déontologique commun auquel chacun·e peut adhérer, et de définir le rôle de chaque institution dans le domaine de l'évaluation, ainsi que les modalités de coordination nécessaires entre les différentes parties prenantes, afin que leurs compétences respectives ne soient pas en concurrence, mais se complètent. Le rôle des partenaires techniques et financiers dans le domaine de l'évaluation à Madagascar étant important, un échange avec ceux-ci a également eu lieu au cours de ces assises pour mettre en évidence les attentes des acteurs institutionnels à leur égard et les possibilités de ces derniers d'y répondre.

A l'issue de ces Assises, et alors qu'il existe une littérature abondante pour traiter des aspects méthodologiques liés à l'évaluation et maîtriser les procédures et processus qui lui sont propres, il est

apparu indispensable de rédiger un guide de l'évaluation destiné aux responsables politiques membres de l'Exécutif ou du Parlement malgaches et aux magistrats de la Cour des Comptes. Ce guide a pour objectif central de leur permettre de saisir les spécificités de l'évaluation parmi tous les autres outils de contrôle à leur disposition et de favoriser leur appropriation de l'évaluation comme outil d'aide à la décision et au pilotage des politiques publiques, des programmes et des projets. Il a également pour but de leur donner les compétences de mandater et de suivre des projets d'évaluation réalisés par des équipes formées méthodologiquement à l'évaluation, et enfin et surtout d'utiliser les résultats des évaluations.

S'il s'inspire d'un guide rédigé par les mêmes autrices en français, puis traduit en arabe à l'intention de la Chambre des Conseillers du Royaume du Maroc dans le cadre d'un projet financé en 2018 par la Westminster Foundation for Democracy<sup>1</sup>, il a été complété et totalement adapté au contexte institutionnel malgache. Il est par ailleurs destiné à l'ensemble de ses acteurs institutionnels. Certains d'entre eux, au même titre que des représentant·e·s de l'Association malgache de l'évaluation (MASSE), ont contribué à cette adaptation en amont, au cours et à l'issue des Assises de l'évaluation. Ils en sont ici chaleureusement remerciés. Depuis, des discussions sont en cours à Madagascar pour accorder à chaque acteur institutionnel, dans le cadre de la Politique nationale de l'évaluation en voie de définition, la place que chacun a souhaité assumer lors des Assises interinstitutionnelles de l'évaluation, auxquelles le chapitre 5 est consacré.

Dans un premier temps, ce guide présente les outils classiques de contrôle de l'action publique ainsi que leur utilisation à Madagascar, et met en avant leurs limites (Chapitre 1), ce qui amène ensuite à souligner la réponse apportée par l'évaluation, en présentant ses caractéristiques et en proposant une définition de celle-ci, adoptée par les acteurs institutionnels malgaches (Chapitre 2). Il présente ensuite la place de l'évaluation dans le cycle des politiques publiques (Chapitre 3) avant de consacrer un chapitre au processus d'institutionnalisation de l'évaluation, à travers les critères de son institutionnalisation ainsi que les facteurs pouvant la favoriser, de façon générale et à Madagascar en particulier (Chapitre 4). Le Chapitre 5 se penche sur la répartition des rôles souhaitée en matière d'évaluation par les acteurs institutionnels actifs dans ce domaine à Madagascar (Parlement, Exécutif, Cour des Comptes) et les modalités de coordination interinstitutionnelles à mettre en place. Enfin, la rigueur indispensable à toute démarche évaluative est présentée à travers les huit étapes de tout projet d'évaluation, au travers desquelles le rôle de l'institution qui mandatera une évaluation est également mis en avant (Chapitre 6). Finalement, les standards à respecter dans la conduite d'une évaluation, discutés et adoptés lors des Assises interinstitutionnelles de l'évaluation, sont abordés au Chapitre 7.

---

<sup>1</sup> Katia Horber-Papazian (2018), Guide de l'évaluation des politiques publiques pour son institutionnalisation au sein de la Chambre des Conseillers du Royaume du Maroc

# Chapitre 1 : Les outils classiques de contrôle et de pilotage et leurs limites

---

L'évaluation n'est pas le seul outil de contrôle et de pilotage de l'action publique. Ainsi, des approches telles que le controlling, le suivi et l'audit en font partie. L'évaluation a cependant des spécificités qui la différencient de ces outils, et c'est précisément là que réside sa plus-value. Ce chapitre présente ainsi quels sont les outils de contrôle et de pilotage dont disposent les acteurs institutionnels de façon générale et la manière dont ils sont utilisés actuellement à Madagascar, selon les acteurs institutionnels consultés pour la rédaction de ce chapitre.

## Contrôles institutionnels centrés sur la légalité et la régularité

L'action publique est depuis longtemps soumise à des contrôles institutionnels. Ces contrôles sont centrés sur la légalité et la régularité de l'action publique. Le **contrôle de légalité** consiste à vérifier que les dispositions réglementaires, les décisions et les mesures des organes surveillés sont conformes à l'ordre juridique, soit au respect de la Constitution et des lois qui en découlent (par exemple que dans le cadre de projets publics, si le cadre normatif le prévoit, qu'il y ait une mise au concours et que seules les entreprises répondant aux critères fixés soient retenues). Le **contrôle de régularité** consiste à s'assurer que les processus et procédures prévus ont été respectés (par exemple les processus d'adjudication dans le cadre de marchés publics). Ces contrôles sont caractérisés par les éléments suivants :

- Question centrale : la loi a-t-elle été respectée ? Le processus a-t-il été respecté ?
- Objet d'analyse : les décisions
- Critère d'analyse : la conformité aux lois et aux processus
- Résultats : des constats

A Madagascar, conformément à la Loi organique sur les lois de finances (LOLF, Loi Organique n°2004-007 du 26 juillet 2004), les contrôles institutionnels (fonction, processus, structure) centrés sur la légalité et la régularité ont lieu à deux niveaux. Au niveau juridictionnel, la juridiction administrative (Conseil d'État et Tribunal administratif) exerce un contrôle de légalité des actes administratifs, et la juridiction financière (Cour des Comptes et Tribunaux financiers) contrôle, a posteriori, la régularité des comptes publics qui s'étend également à l'appréciation de la légalité financière. Au niveau administratif, les contrôles de conformité aux lois et aux règlements s'expriment notamment par des contrôles hiérarchiques entre les services des ordonnateurs, des contrôles réciproques entre les ordonnateurs et les comptables des budgets publics, et des contrôles exercés a priori et en cours de gestion par la Direction générale du contrôle financier (DGCF) et la Commission nationale des marchés (CNM).

L'application de la législation et des réglementations en vigueur sur la gestion des Communautés territoriales décentralisées (CTD, lois 201-018 et 2014-020) nécessite cependant une compréhension commune des textes, pour que leur interprétation soit unique en matière de contrôle de la légalité des actes. Beaucoup d'actes pris au niveau décentralisé sont refusés au niveau supérieur car les processus d'adoption n'étaient pas conformes au cadre légal. Ces cas débouchent souvent sur des désaccords entre les chefs de districts et les maires, chacun estimant avoir la compétence de décider de la légalité des actes.

Ces moyens de contrôle traditionnels sont cependant soumis à certaines limites. Ainsi, ce sont des contrôles a posteriori, qui se concentrent sur la conformité de l'action publique avec l'ordre juridique et des processus formels. Ils sont effectués de manière ponctuelle et sporadique, et sont peu, voire pas, centrés sur l'impact de l'action sur la population cible et la résolution des problèmes.

D'autres moyens de contrôle et de pilotage permettent de compléter les contrôles de légalité et de régularité : le suivi, l'audit et le controlling.

## Suivi

Le suivi est l'équivalent du terme anglais « monitoring », qui signifie surveiller, suivre de près. Il s'agit alors de vérifier la progression ou la qualité d'une intervention et du contexte dans lequel elle prend place sur une longue période, de manière systématique à partir de données statistiques. Cela implique de collecter des données de manière régulière sur l'intervention concernée. Les aspects suivants définissent le suivi :

- Question centrale : comment évolue le champ d'intervention ?
- Objets d'analyse : le rapport entre intrant et extrant
- Critères d'analyse : description de l'évolution
- Résultats : données statistiques

A Madagascar, il existe des documents de suivi, sous forme de tableaux statistiques, qui ont pour but de permettre aux décideurs d'avoir une idée précise de l'évolution des réalisations, des investissements et de l'utilisation de leur budget par les administrations. Cependant, la question de la disponibilité périodique des données se pose, comme celle de leur disparité, de leur non convergence et de leur non complémentarité. Il existe en effet plusieurs bases de données : celle du Système national intégré de suivi-évaluation (SNISE), celle du Secrétariat technique permanent à la coordination des aides au niveau de la Primature et celle de l'Organisme de coordination et de suivi des investissements et de leurs financements. Une harmonisation de ces bases de données doit être initiée pour qu'il y ait une convergence et une complémentarité pratique entre elles.

## Audit administratif, financier ou informatique

Le terme audit, dérivé du concept américain « auditing », englobe diverses formes de révision interne et externe des modes de fonctionnement d'une entreprise ou d'une organisation. Il peut se concentrer notamment sur les finances, sur les processus administratifs ou encore le système informatique. Les audits se définissent par les aspects suivants :

- Questions centrales : la gestion assure-t-elle la régularité des comptes, la légalité, et le meilleur rapport entre coût et utilité ? Comment est organisée la structure, quels sont les processus d'action ? Le système informatique correspond-il aux besoins, est-il structuré de manière adéquate ?
- Objets d'analyse : les processus, les procédures, l'utilisation des ressources au sein d'un service
- Critères d'analyse : la régularité, la légalité
- Résultats : des constats sur la marche de l'organisation

A Madagascar, l'**audit administratif** s'apparente à l'une des attributions de la Cour des Comptes, à savoir l'assistance aux pouvoirs publics, appelée contrôle administratif, telle que prévue par l'art. 284 de la Loi organique sur la Cour Suprême (LOCS). Cette assistance peut résulter d'observations incidentes à un autre contrôle et aboutit à un référé ou lettre du Président ou note du parquet. En cas de saisine, par demande d'avis ou d'étude, un rapport est établi par la Cour. L'appréciation de la Cour se rapporte essentiellement sur la légalité et la régularité de l'objet étudié. S'agissant de sujets à caractères juridique, économique, comptable et financier, une copie desdits rapports et avis est transmise au Ministre chargé des finances et du budget, au Ministre de la Justice et aux chefs de la Cour Suprême. Le référé et la lettre ou note sont des correspondances destinées directement à l'Exécutif. Le référé s'adresse aux Ministres pour des anomalies dont la gravité est estimée élevée ou de portée générale. La lettre ou la note d'un des chefs de Cour est envoyée aux Directeurs, Chefs de services des administrations centrales ou aux responsables des Collectivités Territoriales décentralisées en cas d'irrégularité moins grave. Les critères d'analyse portent sur la légalité et la régularité et le destinataire est dans l'obligation de répondre dans le délai réglementaire. En cas de faute ou négligence relevées ayant compromis les intérêts financiers de l'État, un audit administratif peut aboutir à une sanction administrative et/ou pénale.

L'**audit financier** porte le nom de contrôle juridictionnel des comptes. A Madagascar, il est exercé par la Cour des Comptes, et est consacré à l'art. 128 de la Constitution. Il vise à apprécier si les informations financières d'une entité sont présentées conformément au cadre législatif et réglementaire applicable. Il permet ainsi de formuler une opinion sur la régularité et la sincérité des informations financières d'une entité. Généralement, l'audit financier concerne les établissements publics et les entreprises à participation de l'État. Mais certains bailleurs le demandent aussi dans les protocoles et conventions. En cas d'anomalies, la responsabilité des comptables publics est mise en jeu par le pouvoir d'injonction. Conformément aux normes ISSAI, le contrôle juridictionnel associe la vérification de conformité (audit de conformité) et la vérification comptable (assertions d'audit financier). Depuis l'indépendance de Madagascar, l'exercice du contrôle juridictionnel s'est développé dans un environnement évolutif et complexe, notamment marqué par des dispenses de production des comptes publics de 1972 à 1977, de 1978 à 1992 et de 1993 à 2000. Le contrôle juridictionnel fait face à certains défis, comme l'application progressive de la comptabilité de type patrimonial dans le secteur public, un écart de plus de deux ans entre l'exercice en cours de gestion au niveau du Trésor et la dernière gestion jugée au niveau de la Cour des Comptes, ou encore à des changements liés à l'évolution de la procédure d'exécution des opérations publiques due à l'informatisation de la chaîne de paiement des dépenses ou à une approche par les risques.

Le contrôle juridictionnel peut être assimilé à un audit des réalisations financières des collectivités et établissements publics. De par sa vocation traditionnelle, il apprécie la régularité de gestion au détriment de l'analyse de la performance de gestion et de l'évaluation des impacts des actions publiques (politiques, programmes, projets).

L'élaboration de certaines normes de contrôle servant de référentiels en matière de contrôle de conformité a cependant pris en considération une certaine notion de performance (p.ex. comparaison des prix des fournisseurs dans le cadre des commandes publiques pour avoir le meilleur rapport qualité/prix aux fins d'efficience et d'économie). Mais dans le cadre du contrôle juridictionnel, c'est le respect des procédures qui prime.

Enfin, l'**audit informatique** est en général intégré à d'autres audits de gestion ou de performance (voir ci-dessous).



## Controlling ou audit de performance

Le terme de controlling vient de l'anglais, « to control », qui signifie régler, diriger, piloter. Cet outil s'apparente au contrôle ou audit de performance. Il est fondé sur des comparaisons entre les résultats effectifs et les prévisions, aussi bien en ce qui concerne les résultats intermédiaires que les résultats finaux. Cela consiste notamment à examiner de façon indépendante, objective et fiable si une intervention se déroule conformément aux principes d'économie (réduire au minimum le coût des ressources), d'efficacité (obtenir le maximum à partir des ressources disponibles) et d'efficacité (résolution du problème public), de sorte à permettre des ajustements pour être dans la cible. Les informations sont de façon générale présentées sous la forme de tableaux de bord. De manière synthétique, le controlling présente les caractéristiques suivantes :

- Question centrale : est-on dans la cible ?
- Objet d'analyse : l'adéquation entre objectifs et résultats
- Critères d'analyse : l'efficacité, l'effectivité, l'efficacité
- Résultats : des données périodiques sur le niveau d'atteinte des cibles et des principaux écarts par rapport aux objectifs

A Madagascar, l'audit de performance a pour objectif de formuler des recommandations pour améliorer la gestion sur tous les plans. Selon l'art. 280 de la Loi Organique sur la Cour Suprême (LOCS), la Cour des Comptes apprécie (1) la régularité de la gestion, (2) le bon emploi des crédits, et (3) la performance des services publics, par rapport aux principes d'économie, d'efficacité et d'efficacité. L'aspect environnemental est également pris en compte. Ce moyen de contrôle ne contient aucune appréciation de l'opportunité des objectifs de l'entité, mais aborde la satisfaction du public (résultats obtenus) par rapport à leur attente ou aux cibles fixées (résultats attendus). La Cour applique quasi-systématiquement l'audit de performance pour les établissements publics et les entreprises publiques ou à participation de l'État. En effet, la régularité des opérations de ces entités n'empêche pas que certains aspects de leur gestion n'apportent pas la valeur ajoutée escomptée au bénéfice de l'intérêt public ; il s'avère alors que l'audit de conformité ne suffit pas. La Cour priorise les entités dont la performance peut apporter une valeur ajoutée aux citoyens (y.c. les critères des Objectifs de développement durable ou ODD), selon le niveau de risques estimés parmi les organismes publics relevant de sa compétence, sans oublier les missions sur saisine d'autorités compétentes.

Les approches adoptées pour réaliser les audits de performance sont axées sur les systèmes (pour examiner le bon fonctionnement des systèmes en place), sur les résultats (évaluer si les objectifs fixés ont été atteints et si les services fonctionnent comme prévu), et sur les problèmes (examiner notamment les motifs d'insatisfaction des usagers).

Au niveau de l'Exécutif, le Système national intégré de suivi-évaluation (SNISE) est également un instrument important pour réaliser des audits de performance et pour développer les capacités de suivi-évaluation à Madagascar. Il vise à instaurer des mécanismes et un processus de suivi et d'évaluation axé sur la performance des programmes du Gouvernement aux niveaux central et régional. Il ne s'agit pas uniquement d'un outil de gestion pour le pilotage des politiques publiques, mais d'un véritable instrument de plaidoyer pour la performance de l'action publique. Le SNISE a été développé dès 2008, et mis à jour récemment pour permettre à tout moment d'apprécier l'état d'avancement des résultats des programmes du Gouvernement et des priorités régionales. Ce système permet également de publier périodiquement et de manière synthétique les résultats des programmes du Gouvernement et des priorités régionales, mais aussi de réaliser un rapport stratégique sur les principaux problèmes rencontrés dans la mise en œuvre de ces programmes. Cela permet alors aux instances décisionnelles de prendre des mesures et d'effectuer les ajustements nécessaires à la poursuite de leurs interventions. Un manuel de procédure ainsi que des tableaux de bord sont mis à disposition de l'administration, afin de faciliter la mise en œuvre de ce système de suivi-évaluation. Le

SNISE fait cependant face à certains défis, notamment l'accès à des données fiables, des changements fréquents de responsables de suivi-évaluation au niveau des ministères sectoriels, l'absence de capacité de leadership des régions en matière de suivi évaluation, la difficulté pour certains secteurs de formuler les indicateurs de résultats, et des confusions entre un rapport de suivi des programmes et un rapport d'activités sectorielles.

## **Points communs et limites du suivi, des audits et du controlling**

Ces trois types d'outils complètent les contrôles traditionnels de légalité et de régularité. Ils sont très utiles au pilotage de l'action publique, en permettant d'obtenir des informations essentielles sur différents aspects de l'intervention publique. En ce sens, ce sont des outils d'aide à la décision, car les informations fournies peuvent entraîner des ajustements.

Cependant, ils présentent eux aussi certaines limites. Ils prennent pour référence les objectifs fixés dans le cadre de l'intervention, ce qui ne permet pas de les remettre en question. S'ils permettent la mise en évidence de dysfonctionnements, ils ne peuvent pas en déterminer la cause. L'analyse reste donc très descriptive. L'évaluation, comme le chapitre suivant le met en évidence, permet à son tour de compléter ces différents modes de contrôle et de combler ces limites.

## Chapitre 2 : Les caractéristiques et les apports de l'évaluation

---

L'évaluation des politiques publiques se définit par un certain nombre de caractéristiques, qui sont présentées ci-dessous. Ce sont autant d'aspects qui soulignent les apports de l'évaluation par rapport aux moyens de contrôle et de pilotage décrits dans le chapitre précédent.

### L'évaluation est une discipline scientifique transversale

Il fut un temps où les spécialistes issus de la science politique, du droit ou de l'économie se sont disputés pour savoir qui était le mieux à même de produire des évaluations de qualité et utiles aux responsables politiques et administratifs. Ce temps est révolu et chacun s'accorde à dire aujourd'hui que l'évaluation des politiques publiques est multidisciplinaire. Cela exige premièrement de saisir les enjeux politiques et les rapports de pouvoirs liés à la définition et à la mise en œuvre des politiques, domaine où les politologues excellent. Évaluer une politique publique exige également de savoir décortiquer et interpréter les textes de loi, ce qui implique des compétences juridiques. Troisièmement, dans de nombreuses évaluations, la question de l'efficacité des mesures se pose, soit le rapport entre les ressources allouées et les résultats obtenus, et cette question intéresse particulièrement les économistes. Enfin, toute politique publique a comme objectif de transformer le comportement d'un ou plusieurs publics cibles, l'hypothèse étant celle-ci : en transformant le comportement de ces publics cibles, il est possible de résoudre un problème pour lequel la politique publique a été définie (p.ex. afin de faire baisser les accidents de la route, on va chercher à modifier le comportement des conducteurs, qui constituent le public cible). On l'imagine, ce type d'analyse intéresse particulièrement les sociologues et les psychologues. Au-delà de l'ensemble de ces compétences, l'évaluation implique de maîtriser le domaine évalué.

La réalisation d'évaluations exige donc de s'appuyer sur différentes disciplines, ce qui explique que les équipes d'évaluation sont souvent pluridisciplinaires. L'évaluation est également un sujet d'analyse et de développement méthodologique pour les autres disciplines : les politologues analysent l'influence des évaluateur-trice-s sur les politiques publiques, les économistes développent des modèles d'analyse coûts-avantages et coûts-bénéfices, etc.

On enseigne l'évaluation dans le monde entier ; c'est une branche dans laquelle il est possible de faire un cursus universitaire complet, du Bachelor à la thèse de doctorat. Un vocabulaire propre à l'évaluation a été développé. Il existe une littérature et des revues scientifiques importantes dans le domaine de l'évaluation, des sociétés nationales d'évaluation et des bureaux privés d'évaluation. Tous ces éléments concourent à démontrer que l'évaluation est une discipline scientifique, transversale, qui utilise et est utilisée par d'autres disciplines.

### L'évaluation construit un savoir à partir de données empiriques

L'évaluation se construit à partir de données empiriques, de faits, d'analyses, de mise en relation des informations et de triangulation des données (analyser un même fait à partir de différentes sources d'informations, approches et méthodes). Ceci exige une très grande rigueur méthodologique pour

quitter le monde des suppositions et s'approcher le plus possible de la réalité (voir Pawson et Tilley 1997).

## **L'évaluation est l'application systématique de procédures de recherche issues des sciences sociales**

L'évaluation exige une approche systématique et cohérente entre les questions d'évaluation et les outils de collecte et d'analyse des données, qui sont issus dans la très grande majorité des cas, pour l'évaluation des politiques publiques, de procédures de recherches propres aux sciences sociales (Rossi, Lipsey, Freeman 2004). Il va de soi que pour chaque évaluation, des connaissances du domaine évalué sont centrales et que cela exige souvent que l'équipe pluridisciplinaire s'adjoigne un·e expert·e du domaine concerné. Cette rigueur est la garantie de la qualité de l'évaluation, de sa crédibilité et de son irréprochabilité. Ces conditions sont indispensables si l'on veut que l'évaluation permette de prendre des mesures d'ajustement fondées et que sa méthodologie puisse résister aux attaques de ceux et celles à qui les recommandations de l'évaluation ne conviendraient pas. La première réaction des personnes mécontentes des résultats d'une évaluation est en effet très fréquemment d'en attaquer la méthodologie.

## **L'évaluation met en évidence les facteurs explicatifs des effets obtenus**

La description du contexte de l'objet évalué est centrale dans toute évaluation, mais elle n'est pas suffisante pour que l'on puisse parler d'évaluation. L'évaluation doit d'une part permettre de poser un jugement - les mesures sont pertinentes, efficaces, efficientes ou pas - et d'autre part, mettre en évidence les causes des résultats obtenus, et donc établir des relations de causes à effets. Aussi, face à chaque résultat se pose la question du pourquoi. Pourquoi la situation s'est-elle par exemple péjorée malgré la politique publique ? Quels sont les facteurs explicatifs de cette situation ? Les mesures étaient-elles inadéquates, les ressources allouées insuffisantes, etc. ? La réponse à ces questions permettra non seulement de mettre en évidence les facteurs bloquant ou favorisant l'atteinte des objectifs, mais aussi de proposer des mesures d'ajustement.

## **L'évaluation est un jugement basé sur des valeurs**

Une évaluation est un jugement porté sur une donnée par référence à une valeur (Mény et Thoenig 1989). Évaluer implique donc à la fois de mesurer et de juger, soit d'explicitier et d'analyser les effets de choix politiques sous-tendus par des valeurs, qui sont à la base de toute politique publique.

## **L'évaluation répond au devoir de redevabilité**

La redevabilité est l'obligation de rendre compte de façon claire et impartiale sur les résultats et la performance de la politique publique, du programme ou du projet, et sur le fait que le travail a été conduit selon les règles et les normes convenues (OCDE 2002). En ce sens, l'évaluation permet aux

différents acteurs de la mise en œuvre de politiques publiques, programmes ou projets de répondre à ce devoir de redevabilité, en rendant compte aux acteurs politiques et aux citoyen-ne-s, des actions menées, de leur pertinence, de leur efficacité et de leur efficience. En cela, l'évaluation est un outil de contrôle démocratique qui permet à chacun, si l'information est accessible et transparente, de se forger une opinion fondée sur l'action de l'État et de participer au débat sur d'éventuels ajustements.

## **L'évaluation permet un processus d'apprentissage**

L'évaluation n'a de sens que si l'information mise à disposition est utilisée, partagée, discutée entre l'ensemble des parties prenantes (Preskill et Torres 2000). C'est une condition pour que l'évaluation entraîne un processus d'apprentissage, c'est-à-dire pour comprendre les raisons de l'atteinte ou de la non atteinte des objectifs, décortiquer les difficultés ou les facteurs favorisant une mise en œuvre efficace, responsabiliser chaque acteur concerné et par là apprendre de l'expérience évaluée et tirer parti de cet apprentissage pour l'objet évalué, pour l'ensemble de l'action publique et sa propre action.

## **L'évaluation est un outil d'aide à la décision**

L'évaluation amène de la connaissance sur la logique d'intervention propre à toute politique publique, sur les enjeux de sa définition et de sa mise en œuvre, sur ses effets propres, sur le jeu des acteurs concernés, ainsi que sur la comparaison entre ce qui est et ce qui devrait être, à partir de données fiables et valides. Cet ensemble d'informations est indispensable aux décideurs pour leur permettre, s'il y a lieu, de prendre des mesures d'ajustement et ainsi, à travers les mesures mises en place, de résoudre les problèmes ou de répondre aux besoins définis. Ceci pose toute la question de l'utilisation des résultats des évaluations. Ceux-ci peuvent être utilisés de manière instrumentale (ou directe), c'est-à-dire que les recommandations sont appliquées directement pour ajuster l'intervention. Ils peuvent également être utilisés de manière conceptuelle, en influençant la manière de comprendre et de réfléchir à la politique publique et la manière de résoudre les problèmes et de répondre aux besoins. Enfin, les résultats des évaluations peuvent être utilisés de manière persuasive, lorsqu'ils contribuent au débat politique et servent à soutenir ou au contraire à contredire des positions politiques (Rossi, Lipsey et Freeman 2004).

L'importance de l'évaluation comme outil d'aide à la décision est reflétée dans la notion développée par Patton (2008) de *l'utilisation-focused evaluation* (évaluation axée sur l'utilisation), qui part du principe que les évaluations doivent être jugées en fonction de leur utilité et de leur utilisation réelle. Cela implique que les évaluateur-trice-s doivent idéalement concevoir toute évaluation en tenant soigneusement compte de la manière dont tout ce qui est fait, du début à la fin de l'évaluation, permette son utilisation par les décideurs politiques.

## **L'évaluation : une définition**

Il existe de nombreuses définitions de l'évaluation, qui synthétisent les aspects mentionnés dans ce chapitre. L'une des plus complète est celle de l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE 2002), légèrement adaptée ici, qui définit l'évaluation comme l'appréciation systématique et objective d'un projet, d'un programme ou d'une politique publique, en cours ou terminé, de sa conception, de sa mise en œuvre et de ses résultats. Elle a pour but de déterminer la

pertinence et l'accomplissement des objectifs, la cohérence avec les autres interventions, l'efficience, l'efficacité, l'impact et la durabilité. Une évaluation devrait ainsi fournir des informations crédibles et utiles permettant d'intégrer les leçons de l'expérience dans les processus de décision.

Réunis sous l'égide du RFE dans le cadre des Assises interinstitutionnelles de l'évaluation à Madagascar en mars 2020, les participant·e·s de ces assises formés de représentant·e·s de l'Exécutif, du Parlement et de la Cour des Comptes malgaches ont souhaité, à partir de la mise en évidence des spécificités de l'évaluation et de différentes définitions qui leur ont été présentées, adopter une définition propre et synthétique, qui est la suivante :

L'**évaluation** est l'appréciation rigoureuse de la conception, de la mise en œuvre et/ou des résultats d'une politique publique dans toutes ses déclinaisons<sup>2</sup>. Elle permet de porter un jugement à des fins d'apprentissage, de capitalisation et de prise de décision<sup>3</sup>.

Définition malgache de l'évaluation, adoptée lors des Assises interinstitutionnelles de l'évaluation en mars 2020

---

<sup>2</sup> Déclinaison d'une politique publique : politiques, programmes, projets. Ces notions sont définies au chapitre 3.

<sup>3</sup> Ce jugement s'appuiera sur la mobilisation des critères suivants : pertinence, cohérence, effectivité, efficacité, efficience, impact, durabilité. Ils sont définis au chapitre 3.

## Chapitre 3 : La place de l'évaluation dans le cycle des politiques publiques

---

Ce chapitre décrit comment l'évaluation s'inscrit dans le cycle de vie d'une politique publique, quels sont les aspects qui peuvent être analysés et selon quels critères.

### Les objets de l'évaluation : politique publique, programme, projet

L'évaluation peut avoir pour objet une politique publique, un programme ou un projet.

Une **politique publique** est un enchaînement de décisions issues d'acteurs publics et d'activités de mise en œuvre d'acteurs publics et privés visant à orienter le comportement d'une population cible, de sorte à ce qu'un problème que la société civile n'est pas à même de gérer puisse être résolu par un effort collectif.

Un **programme** opérationnalise un ou plusieurs objectifs politiques, qui fondent la politique publique dont il découle. Il est délimité en termes de calendrier et de budget.

Un **projet** opérationnalise un ou plusieurs objectifs du programme. Il est délimité en termes de calendrier et de budget.

Adapté de Knoepfel, Larrue et Varone (2006)

De façon générale, pour des raisons de faisabilité et de coût, l'évaluation se concentre sur des programmes ou des projets. Leur évaluation exige cependant leur contextualisation dans la politique publique concernée.

### Les références et critères de l'évaluation

Pour accomplir son analyse et porter un jugement, l'évaluateur·trice se base sur une série de références. Il puise celles-ci dans la loi ou les textes réglementaires, où les objectifs des politiques publiques, des programmes ou des projets sont définis, comme le taux de vaccination infantile ou le taux d'alphabétisation à atteindre, l'augmentation du sentiment de sécurité de la population, la décentralisation administrative, etc. Si ces objectifs ne sont pas clairement définis dans des textes de référence, l'évaluateur·trice les dégage d'un état idéal décrété par les décideurs ou les cherche dans un modèle exemplaire, également reconnu comme tel, par les décideurs. C'est à l'aune des critères d'évaluation définis ci-dessous que l'évaluateur·trice peut mettre en évidence l'écart entre l'état réel et l'état idéal, entre le résultat réel d'une mesure et l'objectif normatif poursuivi, entre le cas analysé et le modèle exemplaire.

- **Pertinence** : ce critère se réfère à l'adéquation entre les objectifs et la théorie d'action des politiques publiques, programmes ou projets d'une part, et le problème à résoudre ou le besoin à satisfaire d'autre part. Selon l'OCDE (2019), il s'agit ainsi d'une mesure selon laquelle les objectifs et la conception de l'intervention correspondent aux problèmes à résoudre et aux besoins de la population. Cela doit répondre à la question suivante : l'intervention répond-elle aux problèmes ou aux besoins ?
- **Cohérence interne** : la cohérence interne fait référence à l'adéquation entre les objectifs, les mesures d'intervention, les règles organisationnelles et les ressources dédiées à l'intervention. Elle répond à la question : l'intervention forme-t-elle un ensemble cohérent ?
- **Cohérence externe** : ce critère vise à mesurer si l'intervention est compatible avec les autres interventions menées au sein d'un pays, d'un secteur ou d'une institution (OCDE 2019). La question posée est : l'intervention s'accorde-t-elle avec les autres politiques publiques ?
- **Effectivité** : l'effectivité interroge le degré de réalisation des mesures et prestations prévues dans l'intervention. La question posée est : les mesures prévues ont-elles été mises en œuvre ?
- **Efficacité** : ce critère établit un rapport entre les objectifs visés, en termes de résolution des problèmes ou de réponse aux besoins de la société, et ceux atteints. Selon l'OCDE (2019), il s'agit d'une mesure de l'atteinte des objectifs de l'action évaluée, y compris les résultats différenciés entre populations. Il s'agit donc de répondre à la question : l'intervention a-t-elle permis de résoudre les problèmes et de répondre aux besoins de la société ?
- **Efficience** : ce critère établit un rapport entre les résultats obtenus et les ressources allouées. L'OCDE (2019) le définit comme une mesure selon laquelle les ressources (fonds, expertise, temps, etc.) sont converties en résultats de façon économique et dans les temps. Cela répond à la question : les ressources sont-elles utilisées de manière optimale ?
- **Impact** : ce critère analyse quels sont les effets sociaux, environnementaux et économiques qui ont été induits par l'intervention, qu'ils soient positifs ou négatifs, intentionnels ou non (OCDE 2019). Il s'agit de répondre à la question : quelle différence l'intervention fait-elle dans la société civile ?
- **Durabilité** : ce critère s'intéresse à la durée, dans le temps, des bénéfices nets de l'intervention (OCDE 2019). Il répond à la question : les bénéfices de l'intervention pour la société civile seront-ils durables ?

Le schéma suivant permet de présenter de façon synthétique l'apport de chacune des modalités de contrôle et de pilotage présentées jusqu'ici et les critères concernés. Il met également en évidence quels aspects des politiques, programmes ou projets sont questionnés par chacun des critères.



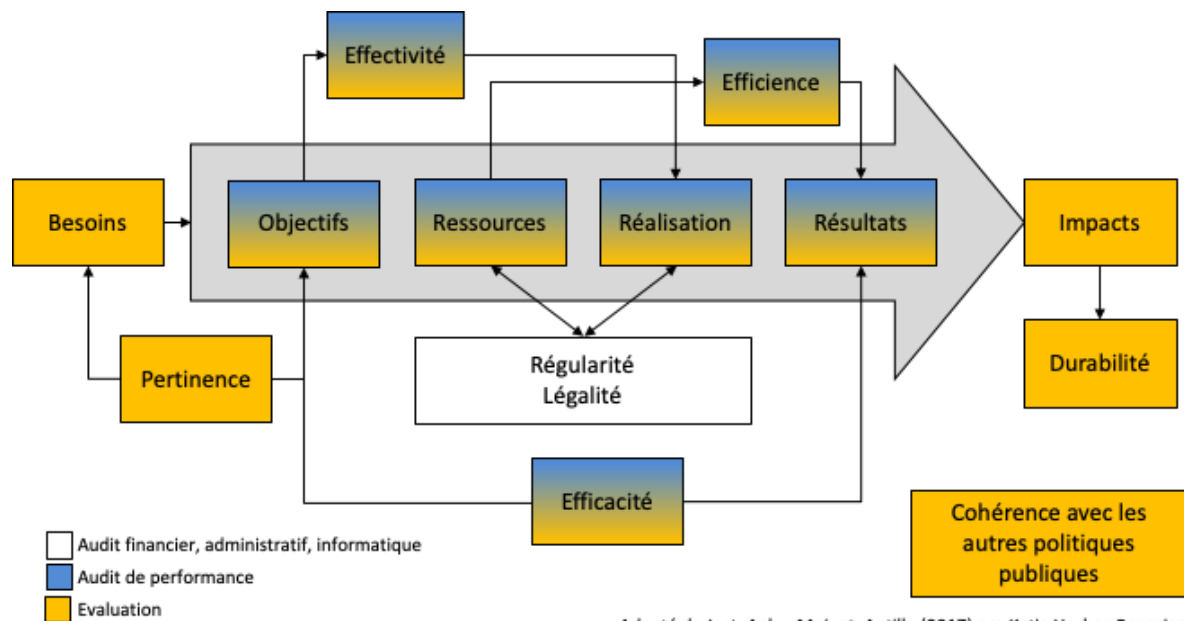


Figure 1 : Les spécificités des moyens de contrôle et de pilotage

## La typologie des acteurs concernés par l'évaluation

Toute politique publique, programme ou projet concerne différents types d'acteurs (voir Knoepfel, Larrue et Varone 2006) et une même mesure peut avoir des effets différents sur les acteurs selon qu'ils appartiennent à l'une ou l'autre de ces catégories. Il est donc important, dans le cadre de toute évaluation, d'identifier ces types d'acteurs de sorte à pouvoir les prendre en compte dans l'analyse et de déterminer notamment les effets voulus, inattendus ou pervers des mesures sur eux. Il est possible de dénombrer 5 types d'acteurs :

- Les **décideurs** : autorités politiques et administratives qui élaborent et mettent en œuvre les politiques publiques, programme ou projets ;
- Le **public cible** : personnes physiques ou morales dont le comportement est jugé comme la cause (in)directe du problème collectif à résoudre et dont la politique publique, le programme ou le projet tentent de transformer le comportement à travers des mesures incitatives (information, sensibilisation), coercitives (amendes, sanctions) ou redistributives (subventions) ;
- Les **bénéficiaires finaux** : personnes physiques ou morales qui sont directement touchées par le problème collectif et qui en subissent les effets négatifs, qui devraient être atténués par la mise en œuvre de la politique publique, du programme ou du projet ;
- Les **tiers perdants** : personnes physiques ou morales qui, sans être directement visées par les mesures, voient leur situation individuelle et/ou collective se modifier *négativement* de manière durable suite à la mise en œuvre de la politique publique, du programme ou du projet ;
- Les **tiers gagnants** : personnes physiques ou morales qui, sans être directement visées par les mesures, voient leur situation individuelle et/ou collective se modifier *positivement* de manière durable suite à la mise en œuvre de la politique publique, du programme ou du projet.

## L'évaluation dans le cycle des politiques publiques

L'évaluation permet de répondre à des questions centrales tout au long du cycle des politiques publiques, des programmes ou des projets, de la phase de la mise à l'agenda politique à celle du bilan de la mise en œuvre, comme le schéma ci-dessous le met en évidence.

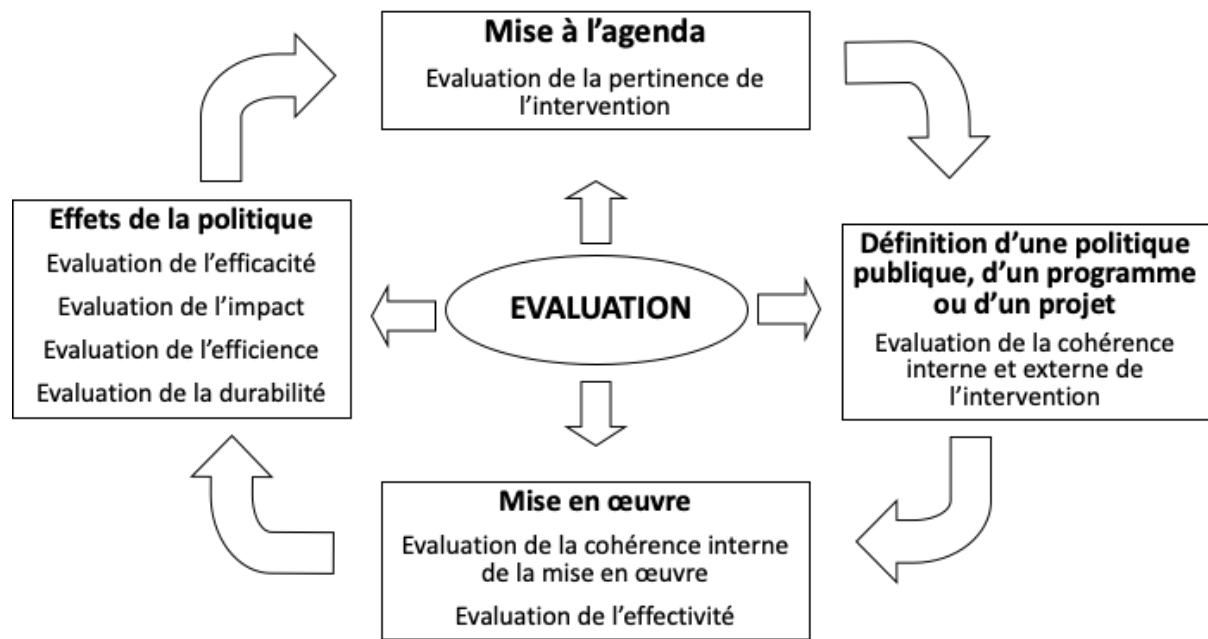


Figure 2 : La place de l'évaluation dans le cycle des politiques publiques

### Mise à l'agenda

La mise à l'agenda politique est l'expression de la reconnaissance de l'existence d'un problème, sans qu'il ne soit encore avéré qu'il appartient à l'instance politique qui examine la question d'intervenir. Elle peut être le résultat d'une forte mobilisation d'acteurs privés et / ou publics, d'une stratégie politique, d'une pression de l'administration, d'une étude, etc. (Knoepfel, Larrue et Varone 2006). A ce stade, les questions d'évaluation concernent principalement le besoin et la pertinence de l'intervention.

Exemples de questions :

- Quelle est l'ampleur et l'intensité du problème ?
- Quels sont les acteurs concernés ?
- Quel est le périmètre concerné ?
- Est-il de la compétence de l'État d'intervenir ?
- Une intervention de l'État permettra-t-elle de résoudre le problème ou le besoin social défini ?
- Quels pourraient être les effets d'une intervention de l'État ?

### **Définition d'une politique publique, d'un programme ou d'un projet**

La deuxième étape du cycle consiste à définir une politique publique, un programme ou un projet. Il s'agit de traduire l'intention d'agir en normes, en procédures et en dispositions organisationnelles. Cela implique notamment :

- De définir des objectifs qui précisent la situation ou l'état attendu une fois le problème résolu ou le besoin social satisfait ;
- De définir des objectifs plus opérationnels qui précisent les réalisations attendues (ceux-ci devraient idéalement être complétés par des cibles à atteindre) ;
- De définir le ou les publics cibles, pour lesquels on pose l'hypothèse que les mesures prévues permettront de transformer leur comportement et par là, de résoudre le problème pour lequel la politique, le programme ou le projet ont été définis ;
- De définir les mesures d'intervention (incitatives, coercitives et/ou redistributives) qui sont choisies en fonction des objectifs à atteindre et des publics cibles ;
- De définir et de mettre à disposition des objectifs poursuivis les ressources nécessaires, que ce soit au niveau juridique, procédural, financier, humain, organisationnel, etc.

Puisque toute politique publique, programme ou projet est fondé sur un cadre normatif, il appartient de façon générale à l'administration de préparer des projets de lois et aux parlementaires de les débattre, de les amender ainsi que de les voter en s'assurant de la clarté des objectifs et des publics cibles définis, de la pertinence des mesures d'intervention avec les problèmes à résoudre et de la cohérence entre les objectifs définis et les ressources allouées.

#### **Exemple : politique publique de l'éducation**

L'éducation nationale est une politique publique dont l'objectif final est de garantir l'accès de toutes et tous à un enseignement de base. Cela se concrétise par exemple par l'objectif de scolarisation de tous les enfants âgés de 6 à 16 ans. Pour ce faire, des bases légales doivent formaliser cet objectif, des ressources doivent être mises à disposition (constructions d'écoles, formation et engagement d'enseignant-e-s, mise à disposition de matériel de cours, sensibilisation des parents à l'importance de la scolarisation des enfants, etc.), les responsabilités du Ministère de l'éducation et de ses différents services doivent être définies, tout comme des mesures d'intervention au niveau local pour s'assurer que tous les enfants vont à l'école.

Si une évaluation est lancée à ce stade, dans un pays où l'objectif de scolarisation de l'ensemble des enfants peut paraître difficile à atteindre, l'évaluation peut permettre de répondre à des questions relatives à la faisabilité et à la cohérence de l'intervention envisagée en s'appuyant si nécessaire sur des expériences similaires.

Exemples de questions :

- Quelles mesures ont-elles été prises dans des États ou régions confrontés à des problèmes de non scolarisation des enfants ? Quels ont été les effets de ces mesures ? A quelles conditions ces mesures sont-elles transposables ?
- Quelles sont les ressources nécessaires (juridiques, financières, humaines, organisationnelles, informationnelles, temporelles) pour atteindre les objectifs visés ? Sont-elles existantes ?
- Les mesures d'intervention envisagées sont-elles compatibles avec les mesures préexistantes ?
- La répartition des tâches envisagée entre les acteurs politico-administratifs est-elle cohérente avec les objectifs visés ?

Cette deuxième étape étant accomplie, la décision d'une intervention publique peut se prendre en connaissance de cause. Il s'agit alors de mettre en œuvre les mesures envisagées.

### **Mise en œuvre**

La mise en œuvre des politiques publiques se définit comme l'ensemble des décisions et des activités qui permettent la réalisation concrète des objectifs d'une politique publique et l'intervention d'acteurs publics, parapublics et privés (Knoepfel, Larrue et Varone 2006). Les prestations qui découlent de la mise en œuvre d'une politique publique sont également appelées extrants ou outputs.

A ce stade, l'évaluation permet de répondre à des questions qui concernent avant tout le processus de mise en œuvre et les prestations à proprement parler.

Exemples de questions :

- Les mesures ont-elles été mises en œuvre ?
- Ont-elles été mise en œuvre conformément à ce qui était prévu par la loi ?
- Les ressources sont-elles cohérentes par rapport aux objectifs ?
- La répartition des tâches est-elle cohérente par rapport aux objectifs ?
- Les personnes touchées par les mesures correspondent-elles au public cible visé ?

### **Effets de la politique**

Une fois les mesures mises en œuvre, celles-ci vont produire des effets. L'évaluation différencie deux types d'effets.

- Les effets au sens strict (*outcome*) : il s'agit des effets de la politique publique sur le comportement des publics cibles ;
- L'impact : sous le terme d'impact, il faut entendre tous les types d'effets (voulus, non voulus, pervers) des mesures, au niveau social, environnemental et économique, sur la résolution du problème ou la réponse au besoin à satisfaire.

A ce stade, l'évaluation permet de répondre aux questions qui concernent ces deux types d'effets.

Exemples de questions :

- Le public cible a-t-il changé de comportement ?
- Les mesures mises en œuvre ont-elles permis d'atteindre les objectifs fixés ?
- L'atteinte des objectifs permet-elle de résoudre le problème public ?
- Ces objectifs ont-ils été atteints au moindre coût ?
- Y a-t-il eu des effets inattendus, pervers ?
- Les effets de l'intervention seront-ils durables ?

Si l'on sait déjà que les objectifs n'ont pas été atteints, le recours à l'évaluation permet d'en établir les causes en questionnant les phases du cycle de la politique publique et de son environnement.

Exemples de questions :

- Quels sont les facteurs qui expliquent que les objectifs n'ont pas été atteints ?
- Y-a-t-il incohérence entre les ressources et les structures mises à disposition et les objectifs visés ?
- Les mesures d'intervention n'étaient-elles pas adaptées au public cible ?
- Le problème a-t-il été mal défini ?

La Figure 1 met également en évidence que chaque phase d'une politique publique, d'un programme ou d'un projet a une incidence sur les autres et peut par-là contribuer à expliquer les résultats obtenus dans la phase suivante.

Enfin, l'évaluation n'a de sens que si elle permet la mise en place de mesures d'ajustement qui peuvent être d'ordre politique (ajustement ou abrogation d'une mesure, renforcement ou suppression de dotation) ou managérial (réorganisation des processus de mise en œuvre, renforcement de la communication, etc.).

## Les moments de l'évaluation dans le cycle des politiques publiques

L'évaluation peut intervenir à trois moments du cycle des politiques publiques, des programmes ou des projets. Elle peut être réalisée avant la mise en œuvre d'une intervention, pendant celle-ci ou lorsqu'elle est terminée. Quelle que soit la phase où elle intervient, l'évaluation est source d'informations qui devraient avoir idéalement un effet sur les décisions et les choix politiques et administratifs. Les objectifs poursuivis à travers une évaluation sont différents selon le moment où elle est menée :

- L'évaluation **prospective** qui a lieu avant la mise en route de la politique, du programme ou du projet, lorsque ceux-ci sont en train d'être planifiés, permet d'estimer les effets de la politique, du programme ou du projet envisagé en termes financiers, environnementaux et sociaux, ainsi que sur les autres politiques publiques.
- L'évaluation **concomitante**, qui se déroule en cours de mise en œuvre, doit permettre l'ajustement des objectifs, de la mesure, des processus ou procédures de mise en œuvre ou encore l'allocation des ressources s'il s'avère que le problème visé n'est que peu ou partiellement résolu. Dans le cadre d'une évaluation concomitante, toutes les phases du cycle des politiques publiques peuvent être questionnées.
- L'évaluation **rétrospective** qui est réalisée en fin de politique, programme ou projet, tire le bilan de l'ensemble du cycle.

Il est important de souligner qu'une évaluation concomitante par exemple n'exclut pas des éléments prospectifs ou rétrospectifs. En effet, dans le cadre d'une évaluation concomitante, l'évaluateur-trice a également un regard rétrospectif puisque son analyse porte sur des actions passées. De la même manière, et au moment de la définition de ses recommandations, l'évaluateur-trice prend une position prospective, puisqu'il ou elle propose des mesures qui devraient résoudre les problèmes identifiés par l'évaluation.

## **Chapitre 4 : L'institutionnalisation de l'évaluation : critères, facteurs et ressources nécessaires**

---

Ce chapitre se penche sur les critères de l'institutionnalisation de l'évaluation et sur les facteurs pouvant la favoriser, de façon générale et à Madagascar en particulier. Il nomme également les ressources nécessaires à cela. Ces aspects ont été discutés lors des Assises interinstitutionnelles de l'évaluation et les remarques faites à ce sujet par les personnes présentes sont intégrées dans ce chapitre.

### **Critères de l'institutionnalisation de l'évaluation**

Les critères de l'institutionnalisation de l'évaluation présentés dans l'atlas international de l'évaluation (Jacob et al. 2015) sont les suivants : existence d'évaluations dans différents domaines de politiques publiques, compétences professionnelles en évaluation, présence d'un discours national sur l'évaluation, existence d'une société nationale d'évaluation, pratique de l'évaluation au sein du gouvernement et du parlement, existence de l'évaluation au sein d'une institution supérieure de contrôle (Cour des Comptes), pluralité d'institutions ou d'évaluateur-trice-s réalisant des évaluations dans différents domaines de politiques publiques et enfin, forte proportion d'évaluations centrées sur la pertinence des mesures, la transformation du comportement des acteurs et l'efficacité des mesures plutôt que sur les prestations et les processus.

Cet ensemble de critères met en évidence la nécessité d'un dispositif d'évaluation caractérisé par un ensemble de règles et de structures, intégré dans le système politico-administratif et porté par un certain nombre d'acteurs institutionnels clés pour que l'on puisse parler d'institutionnalisation de l'évaluation. Ce sont là autant de conditions qui doivent permettre de pérenniser la pratique évaluative, conditions qui ne pourront être atteintes que si chacun des acteurs institutionnels est convaincu de l'intérêt de l'évaluation comme outil d'information et de pilotage de l'action publique. L'adhésion de l'ensemble des acteurs institutionnels à la pratique évaluative qui dépend de certains facteurs énoncés ci-dessous favorise de façon évidente le dialogue interinstitutionnel, une répartition des tâches respectueuse des prérogatives de chacun des acteurs et une action politique cohérente, orientée vers la résolution des problèmes et la réponse aux besoins sociaux (voir à cet égard Horber-Papazian 2015).

### **Facteurs de l'institutionnalisation de l'évaluation**

#### **Un consensus sur l'intérêt à recourir à l'évaluation**

L'institutionnalisation de l'évaluation est un processus qui demande un engagement fort de la part des acteurs impliqués. C'est pourquoi il est indispensable qu'il existe un consensus entre eux, sur l'intérêt pour l'institution qu'ils représentent et pour l'intérêt général à ce que l'évaluation soit institutionnalisée. Un même consensus doit également exister en matière de répartition des rôles dans le domaine de l'évaluation entre les acteurs institutionnels en fonction de leurs prérogatives institutionnelles.

### **La reconnaissance du rôle de chaque partenaire**

L'évaluation est un domaine investi par de nombreux acteurs. Pour que le développement de l'évaluation se poursuive et que sa pratique soit ancrée dans les habitudes institutionnelles de chacun d'entre eux, il est nécessaire de reconnaître, mutuellement, le rôle de chaque partenaire dans ce domaine. L'évaluation ne doit pas être considérée comme une chasse gardée de tel ou tel acteur, au contraire, elle déploie toute sa plus-value lorsqu'elle est utilisée par différents acteurs qui ont des besoins d'informations sur l'action publique et des questionnements complémentaires.

### **Une culture de l'évaluation**

La culture d'évaluation se définit comme une recherche délibérée et systématique d'informations sur l'efficacité et l'efficience d'une action, avec comme objectif d'utiliser ces informations pour apprendre à mieux la gérer et à mieux délivrer ses prestations aux personnes bénéficiaires, pour ainsi en améliorer l'efficacité (adapté de Mayne 2008).

La culture de l'évaluation ne se décrète pas ; elle se construit au sein de chaque système institutionnel en fonction de ses valeurs, de son histoire. Aussi, lors des Assises interinstitutionnelles de l'évaluation, les acteurs institutionnels présents ont formulé une revendication forte dans ce sens, celle que la politique de l'évaluation soit une politique malgache, adaptée à l'agenda politique, aux priorités et aux besoins du pays.

### **Un accès à l'information, aux parties prenantes et aux évaluations réalisées**

L'accès à l'information est primordial, car cela garantit que les personnes chargées de mener l'évaluation auront accès aux documents nécessaires pour mener à bien l'analyse, que ce soient des rapports ou des bases de données. Cela implique également d'avoir accès aux parties prenantes, notamment pour mener des entretiens avec elles. Enfin, les standards d'évaluation ont de tout temps incité à la transparence des résultats d'évaluation. Pour permettre que ce standard soit réellement mis en œuvre, il est important de garantir l'accès aux rapports d'évaluation. Cette transparence peut être active : les mandants d'évaluation rendent publics les évaluations à travers divers canaux dont leurs sites internet, leurs publications voire des conférences de presse. Elle peut également être passive : dans ce cas, le rapport doit être communiqué à celui qui le demande. Cette transparence rassure les citoyens – rien ne leur est caché –, renforce leur confiance vis-à-vis de l'État – des évaluations sont menées pour permettre des ajustements de sorte à répondre toujours mieux à leurs besoins – et favorise un débat démocratique qui peut être basé sur des données fiables. Cette transparence devrait être garantie dans une base légale.

### **Une collaboration et une coordination interinstitutionnelle**

Plusieurs acteurs institutionnels peuvent être actifs dans le domaine de l'évaluation. Afin de créer de la cohérence, ces acteurs doivent collaborer entre eux, notamment dans le choix des domaines d'évaluation, les agendas des évaluations ou la mise à disposition des analyses réalisées.

Afin de garantir une forte institutionnalisation de l'évaluation, il est souhaitable d'aller plus loin que la collaboration entre les différents acteurs, en mettant en place de véritables modalités de coordination interinstitutionnelle. Cela implique une répartition claire des rôles et des modalités d'échanges entre les différents acteurs de l'évaluation. Si la Constitution malgache donne le mandat d'évaluer les

politiques publiques au Parlement, à la Cour des Comptes et à l'Exécutif (voir chapitre 5), rien n'est en l'état dit sur les modalités à mettre en œuvre pour permettre à chaque instance de mener la tâche qui lui revient ; aucune clarification n'existe sur les modalités de saisine de la Cour des Comptes, pas plus que sur les modalités de coordination à envisager. Une telle coordination est indispensable pour éviter une dispersion des efforts et des ressources, une surcharge des entités évaluées et une non-utilisation des résultats des évaluations menées (voir chapitre 5).

## Ressources nécessaires à l'institutionnalisation de l'évaluation

### Bases légales/clauses d'évaluation

Le droit constitue la source de légitimation par excellence de toute action publique. Cette ressource juridique devrait se traduire par l'inscription légale dans la Constitution - ou dans un texte de loi fondamental - de l'obligation d'évaluer toutes les formes de l'action étatique, quelle qu'en soit la base juridique. En Suisse, par exemple, qui est le premier pays au monde à avoir introduit une telle clause générale d'évaluation dans sa Constitution (Bussmann 2007), cela s'est traduit à son article 170 par : « L'Assemblée fédérale (les deux chambres du parlement) veille à ce que l'efficacité des mesures prises par la Confédération fasse l'objet d'une évaluation ». Le fait de bénéficier d'une telle clause dans la Constitution est un signal fort en ce qui concerne l'importance de l'évaluation. Une telle clause qui impose d'évaluer les effets de l'action de l'État peut jouer un rôle catalyseur dans la définition de clauses sectorielles (spécifiques à des lois) qui permettent de concrétiser cette clause générale.

Plus le contenu des clauses est précis et complet, plus cela assure à l'acteur institutionnel qui les a proposées, qu'au moment de leur mise en œuvre, soit au moment de la réalisation des évaluations, celles-ci répondront aux questions centrales posées. Ces questions concernent de façon générale la pertinence, l'efficacité et l'efficience des politiques publiques, programmes ou projets. Si une clause d'évaluation reste vague, tout acteur chargé de la mettre en œuvre aura une plus grande marge de manœuvre pour définir des questions d'évaluation qui correspondent à ses propres intérêts. Il est ainsi recommandé, au moment de la définition de clauses d'évaluation, de spécifier les éléments suivants (Mader 2012) :

- Le destinataire des résultats de l'évaluation (à qui sont communiqués les résultats de l'évaluation ?)
- L'autorité chargée de faire rapport (qui communique les résultats d'évaluation ?)
- Le moment de l'évaluation (quand faut-il mener l'évaluation ?)
- L'objet de l'évaluation (sur quoi l'évaluation porte-t-elle ?)
- Le produit de l'évaluation (sous quelle forme les résultats doivent-ils être présentés ?)
- Les critères à appliquer (selon quels critères l'évaluation est-elle menée ?)

Par ailleurs, certains éléments optionnels sont également identifiés :

- L'objectif de l'évaluation (quel est le but recherché ?)
- L'autorité responsable de l'évaluation (qui va réaliser l'évaluation ?)



### Exemples de clause d'évaluation

Type de clause centrée sur le moment :

*Le Ministère procède à une première évaluation de la présente loi dans un délai de quatre ans à compter de son entrée en vigueur et propose, le cas échéant, les mesures nécessaires.*

Type de clause centrée sur le critère :

*Les autorités évaluent l'efficacité des mesures prises en vertu de la présente loi.*

Type de clause complète :

*La Direction veille à faire évaluer l'efficacité de la présente loi. Le Ministère présente son rapport au Premier Ministre lorsque l'évaluation est terminée, mais au plus tard cinq ans après l'entrée en vigueur de la présente loi, et lui soumet des propositions quant à la suite à donner à l'évaluation.*

Introduire une clause d'évaluation dans la loi est une chose, encore faut-il se souvenir de son existence et s'assurer qu'elle a été mise en œuvre par les instances au service du parlement, l'administration ou des mandataires externes. Ceci implique un suivi de la mise en œuvre des clauses d'évaluation et un accès aux résultats des évaluations menées de sorte à pouvoir, selon les résultats obtenus, ajuster voire abroger les mesures qui le nécessitent et émettre des recommandations à l'intention de l'autorité chargée de la mise en œuvre de la mesure.

Forts de ces informations, les acteurs malgaches présents aux Assises interinstitutionnelles de l'évaluation se sont accordés pour dire qu'une base légale faisant consensus entre le Parlement, l'Exécutif et la Cour des Comptes, par exemple une loi d'application de la Constitution, devrait permettre de préciser notamment le rôle de chaque partie prenante, les modalités de financement des évaluations, leur coordination, l'accès aux données, le partage de l'information et la valorisation des évaluations.

### Ressources humaines qualifiées

Comme toute activité, l'institutionnalisation de l'évaluation repose sur des individus. Les qualifications et les compétences de ces individus sont essentielles pour la réussite du processus. En ce sens, l'existence d'une association nationale d'évaluation incitant à la professionnalisation de l'évaluation et au respect de standards d'évaluation peut jouer un rôle central dans le renforcement des capacités en matière d'évaluation.

### Ressources financières

Bien évidemment, le développement des activités d'évaluation implique la mise à disposition des moyens financiers nécessaires à ces activités. A ce sujet, lors des Assises interinstitutionnelles de l'évaluation, les représentant·e-s du Parlement comme de la Cour des Comptes ont insisté particulièrement sur la nécessité que l'une et l'autre des institutions soient dotées d'une indépendance financière pour leur permettre d'assurer leur mission d'évaluation prévue par la Constitution. Ces ressources doivent également permettre aux instances concernées de disposer du

matériel nécessaire à la réalisation et au suivi des évaluations. Les Assises ont mis en évidence une attente forte des acteurs institutionnels vis-à-vis des partenaires techniques et financiers en termes principalement d'appui matériel (espace, ordinateurs) ; l'idée d'un « basket fund » a ainsi été évoquée.

### **Outils de suivi de la mise en œuvre des recommandations**

L'importance du suivi de la mise en œuvre des recommandations ne doit pas être négligée. En effet, une évaluation dont les recommandations ne sont pas mises en œuvre ne permet pas d'atteindre l'ajustement nécessaire, ce qui est dommageable pour la politique, le programme ou le projet évalué. Il est donc utile de se doter d'instruments permettant de s'assurer de la mise en œuvre de ces recommandations.

En l'état, il est difficile de se prononcer sur la situation à Madagascar, mais il est possible de donner deux exemples de modalités de suivi de recommandations issues d'évaluations. Celui de la pratique helvétique au niveau du parlement, et celui de la pratique canadienne. En Suisse, deux à trois ans après la clôture d'une évaluation, la commission parlementaire qui l'avait lancée ouvre un contrôle de suivi de ses recommandations, et demande au gouvernement de lui expliquer, par écrit, ce qui a été fait depuis pour les mettre en œuvre. Si les réponses du gouvernement sont satisfaisantes, le contrôle de suivi est terminé. Si ce n'est pas le cas, d'autres informations sont demandées ou, dans les cas qui ne sont vraiment pas satisfaisants, une nouvelle évaluation peut être mandatée sur des questions spécifiques. Au Canada, les personnes responsables de l'évaluation au sein de chaque ministère doivent rapporter au moins une fois par an à un organisme spécifique, présent également au sein de chaque ministère, de la mise en œuvre des plans d'action élaborés pour faire suite aux recommandations d'une évaluation. Cet organisme doit donc suivre les recommandations et conseiller l'administration sur tout enjeu qui en découle.

## Chapitre 5 : La répartition des rôles en matière d'évaluation entre acteurs institutionnels malgaches

---

L'évaluation est une démarche au service de l'ensemble des acteurs institutionnels pour leur permettre de s'assurer de la pertinence, de l'efficacité et de l'efficience de leurs décisions et actions. Pour éviter une dilution des ressources, il est cependant important que ces acteurs se coordonnent. Si cette coordination n'est pas aujourd'hui d'actualité à Madagascar, elle est souhaitée par les acteurs qui ont pris part aux Assises interinstitutionnelles de l'évaluation à Madagascar. C'est ce que traduit ce chapitre, qui rappelle ainsi les prérogatives de chacune de ces instances en matière d'évaluation, souligne la répartition des rôles qu'elles souhaitent voir établie entre elles dans ce domaine ainsi que les modalités de coordination interinstitutionnelle à mettre en œuvre. Au moment de la mise en œuvre de ce qui pour l'instant ne relève que du domaine du souhaitable, il sera important de tenir compte du rôle joué par les partenaires techniques et financiers (PTFs). Ce sont en effet des acteurs importants de l'évaluation à Madagascar. Ainsi, les bailleurs de fonds comme le PNUD ou l'UNESCO font partie des acteurs qui mandatent le plus d'évaluations, centrées sur leurs programmes.

### Le Parlement

A Madagascar, le Parlement est constitué par l'Assemblée Nationale et le Sénat. L'Assemblée nationale est composée de 151 députés élus pour un mandat de cinq ans au suffrage universel direct (art. 69 Constitution), le nombre d'élus dépend de la population de chaque district. Les membres du Sénat, élus pour une durée de 5 ans (art. 80 Constitution), sont au nombre de 18. Ils représentent les Collectivités territoriales décentralisées et les organisations économiques et sociales. Les deux tiers des sénatrices et sénateurs sont élus au suffrage universel direct et le tiers restant est nommé par le Président en fonction de leurs compétences.

Le Parlement malgache est organisé en différentes commissions permanentes, composées de 15 à 25 membres.

La Constitution malgache donne au Parlement les compétences suivantes en matière d'évaluation des politiques publiques :

*Art. 68.- Le Parlement comprend l'Assemblée Nationale et le Sénat. Il vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques.*

*Article 101.- En début de chaque première session ordinaire, le Gouvernement présente à l'Assemblée Nationale un rapport d'exécution de son programme. La présentation sera suivie d'un débat portant sur les résultats des actions du Gouvernement et l'évaluation des politiques publiques.*

Les articles constitutionnels et légaux sur l'évaluation sont mis en œuvre au cours de rencontres entre des membres du Gouvernement et le Parlement pendant les sessions ordinaires (deux fois par an). A cette occasion, les membres du Gouvernement présentent à travers des rapports, les réalisations des politiques publiques de leurs différents départements aux membres du Parlement. Ces derniers peuvent alors faire des commentaires et demander des éclaircissements.

Le Parlement dispose également de plusieurs moyens d'information à l'égard de l'action du Gouvernement, qui peuvent être utiles pour se tenir au courant de l'évolution d'une situation : question orale, question écrite et interpellation (art. 102 Constitution). Par ailleurs, il est prévu que

des séances régulières soient réservées aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement. Les questions posées à cette occasion sont cependant plutôt dictées par les intérêts de chaque circonscription ou des intérêts personnels, et non pas par des intérêts nationaux ou ceux relatifs à l'efficacité des politiques publiques. Lorsque des recommandations sont faites, elles font l'objet d'un suivi. Le Gouvernement est responsable devant le Parlement et à ce titre est tenu par les remarques de ce dernier.

La possibilité pour le Parlement de mettre en place une commission d'enquête parlementaire (art. 102 Constitution) sur un sujet précis peut aussi être vue comme un moyen d'exercer sa capacité à évaluer les politiques publiques, puisque cette commission aura pour mission d'éclaircir une question spécifique et peut par exemple s'intéresser aux causes d'un problème de mise en œuvre.

Une Commission permanente d'évaluation des politiques publiques a également récemment vu le jour à Madagascar, avec comme attributions officielles d'assurer l'adéquation, la pertinence et la cohérence de l'action gouvernementale et des organismes publics et d'apporter des changements suite aux manquements ou aux fins d'améliorer les actions du Gouvernement. Pour ce faire, elle est appelée à organiser des séminaires et ateliers de renforcement des capacités des parlementaires et du personnel technique en matière d'évaluation ; à formuler des questions d'évaluation ; et à effectuer périodiquement des rapports et recommandations accessibles au grand public. Par ailleurs, les commissions parlementaires sont chargées de l'évaluation des politiques publiques dans leur domaine respectif tel que prévu par la Constitution, la future loi portant sur la Politique nationale d'évaluation (PNEval), et le Plan stratégique de l'Assemblée nationale (2020-2025).

Actuellement, il n'existe pas de structure professionnalisée au service du Parlement pour réaliser des évaluations sous l'égide de parlementaires et notamment de la Commission d'évaluation, mais dans le cadre d'une enquête parlementaire, la commission formée mobilise les compétences qu'elle juge utile pour l'accomplissement de cette tâche auprès du personnel technique et administratif du Parlement.

Malgré les possibilités qui existent, les pratiques actuelles s'orientent donc plutôt vers un suivi de l'activité du Gouvernement que sur de véritables évaluations telles que décrites dans ce guide. Dans le futur, le Parlement à travers notamment la Commission d'évaluation entend mener des évaluations de pertinence (l'intervention répond-elle au problème?), de cohérence (l'intervention s'accorde-t-elle avec les autres politiques publiques?), d'effectivité (l'intervention est-elle mise en œuvre?), d'efficacité (les ressources sont-elles utilisées de manière optimale?), d'impact (l'intervention a-t-elle permis de résoudre les problèmes et de répondre aux besoins de la société?), d'impact (quelle différence / transformation l'intervention fait-elle dans la société civile?) et de durabilité (les bénéfices de l'intervention pour la société civile seront-ils durables?). Elle étendra donc ses prérogatives actuelles décrites plus haut.

## La Cour des Comptes

La Cour des Comptes de Madagascar est rattachée au pouvoir judiciaire. En effet, la Cour Suprême<sup>4</sup> assure le bon fonctionnement des juridictions et est composée de trois Cours : la Cour des Comptes, le Conseil de l'État et la Cour de Cassation. Le personnel de la Cour des Comptes compte 106 personnes : 38 Juges, 10 parquetiers, 18 greffiers et 40 personnes d'appui.

---

<sup>4</sup> Article 264 de la loi organique n° 2004-036 du 1<sup>er</sup> octobre 2004 relative à l'organisation, aux attributions, au fonctionnement et à la procédure applicable devant la Cour Suprême et les trois Cours la composant.

La Cour des Comptes a deux grandes attributions, à savoir le contrôle juridictionnel et le contrôle administratif. Le contrôle juridictionnel consiste en une compétence de jugement, en premier et en dernier ressort, des comptes de l'État, des budgets annexes et des établissements publics nationaux, ainsi que de statuer en appel sur les décisions rendues par les juridictions financières inférieures. Le contrôle administratif est défini comme le contrôle des comptes et de la gestion des entreprises publiques ou de tout autre organisme déterminé par la loi. Cela inclut des appréciations de la régularité de la gestion, de l'emploi des crédits ou de la performance des services publics décrits au chapitre 1.

Depuis l'entrée en vigueur de la Constitution malgache de la Quatrième République, la Cour des Comptes est également compétente en matière d'évaluation des politiques publiques :

*Art. 93.- La Cour des Comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens. Les comptes des Administrations publiques doivent être réguliers et sincères, et donner une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière.*

Pour mettre en œuvre cette compétence, la Cour des Comptes a créé en 2018 une chambre chargée de l'évaluation des politiques publiques. En 2020, elle était composée de 6 membres. La Cour a établi un plan stratégique quinquennal aligné sur les priorités de l'État, décliné chaque année en plan de travail. L'objectif global de cette chambre consiste à contribuer à l'amélioration du processus de conception, de mise en œuvre et de suivi-évaluation des politiques publiques. Pour sa mission d'assistance aux pouvoirs publics, la Cour compte offrir aux décideurs un outil d'aide à l'identification de domaines et de problèmes que la société n'est pas à même de gérer sans un effort collectif porté au nom de l'intérêt général par une politique publique.

La première mission d'évaluation de la Cour a débuté en février 2019. Pour cette première évaluation, la Cour a abordé les critères de pertinence (l'intervention répond-elle au problème ?) et de cohérence (l'intervention s'accorde-t-elle avec les autres politiques publiques ?). Elle entend par la suite mener des évaluations également d'efficacité (l'intervention a-t-elle permis de résoudre les problèmes et de répondre aux besoins de la société ?), d'efficience (les ressources sont-elles utilisées de manière optimale ?), d'impact (quelle différence, transformation l'intervention fait-elle dans la société civile ?) et de durabilité (les bénéfices de l'intervention pour la société civile seront-ils durables ?).

Comme cela est mentionné dans l'article 93 de la Constitution, la Cour des Comptes assiste le Parlement. Par conséquent, aux termes d'une évaluation, le rapport est transmis au Parlement. Puisque les politiques publiques sont initiées au niveau du Gouvernement (national ou local), toutes les entités concernées par les recommandations en sont également destinataires. Les résultats de l'évaluation sont insérés dans le rapport public de la Cour, destiné au Président de la République et des citoyens. En tant qu'organe de contrôle, la Cour prévoit un suivi systématique de ses recommandations, quel que soit le type de mandat.

La Cour des Comptes peut être saisie par le Parlement et le Gouvernement pour toute mission d'assistance dans le cadre d'une évaluation.

## L'Exécutif

Le pouvoir exécutif à Madagascar est exercé par le Président de la République et le Gouvernement (art. 44 Constitution), qui est lui-même composé du Premier ministre et des ministres, et qui a pour tâche de mettre en œuvre la politique générale de l'État et de gérer l'administration (art. 63 Constitution). Les membres du Gouvernement sont au nombre de 26, y compris le Premier Ministre et

un Vice-Ministre, ainsi qu'un Secrétaire d'État. Chaque ministère a pour attribution de mettre en œuvre les programmes issus des engagements ("velirano") du Président de la République.

Le Ministère de l'économie et des finances est responsable du Système national intégré de suivi-évaluation (SNISE), qui a comme objectifs de collecter des informations sur la mise en œuvre des programmes du gouvernement, d'analyser les tendances des indicateurs par rapport aux prévisions et ainsi de prendre des décisions stratégiques y afférentes pour améliorer l'action gouvernementale. Ce système prévoit que chaque ministère envoie un rapport de performance contenant les objectifs des programmes, les indicateurs de performance et les activités réalisées. Le SNISE est opérationnel aussi bien au niveau central que régional, au sein des 22 régions de Madagascar. Un rapport de mise en œuvre des programmes du Gouvernement est publié chaque année. Il est disponible sur le site web de la Direction générale de l'économie et du plan.

Par ailleurs, il existe des structures dites d'évaluation, qui sont plutôt des structures de suivi, au niveau de certains ministères, comme au sein du Ministère de la population, de la promotion de la femme et de la protection sociale, ou du Ministère de la santé publique. Ces structures ne pratiquent cependant pas l'évaluation telle que décrite dans ce guide.

S'il apparaît évident qu'aujourd'hui, au niveau de l'Exécutif, des efforts importants sont consentis notamment à travers le SNISE pour procéder à un suivi de l'atteinte des objectifs à travers des indicateurs notamment de performance et d'effectivité (l'intervention est-elle mise en œuvre?), les représentant-e-s des ministères présents lors des Assises interinstitutionnelles ont souhaité qu'à l'avenir il leur soit également possible de mener des évaluations d'efficacité (l'intervention a-t-elle permis de résoudre les problèmes et de répondre aux besoins de la société?) et d'efficience (les ressources sont-elles utilisées de manière optimale?).

## Coordination interinstitutionnelle entre les différents acteurs

Les paragraphes précédents mettent en évidence le fait que chaque acteur institutionnel a un rôle à jouer dans l'évaluation des politiques publiques, programmes ou projets. Chacun, en fonction de ses spécificités, a fait part de son intérêt à mener des évaluations de politiques publiques selon des critères spécifiques comme le montre le tableau suivant.

Parlement	Cour des Comptes	Exécutif
Pertinence	Pertinence	-
Cohérence	Cohérence	-
Effectivité	-	Effectivité
Efficacité	Efficacité	Efficacité
Efficience	Efficience	Efficience
Impact	Impact	-
Durabilité	Durabilité	-

Figure 3 : Les critères d'évaluation retenus par chaque acteur institutionnel

Le fait que chacun des acteurs institutionnels ait un rôle à jouer dans le domaine de l'évaluation exige une coordination interinstitutionnelle pour éviter que plusieurs institutions travaillent en parallèle sur les mêmes domaines de politique publique et renforcer les synergies. La coordination doit notamment concerner les aspects suivants :

- le rôle de chacune des parties prenantes dans la stratégie nationale d'évaluation,
- les objets et domaines d'évaluation prioritaires pour chacune des instances, pour une période donnée, et l'échelon concerné,
- l'allocation des ressources mises à disposition de l'évaluation de façon générale et pour chacune des instances,
- les agendas des évaluations et les parties prenantes impliquées,
- le partage d'information sur l'activité évaluative, ses difficultés et ses résultats,
- les stratégies de valorisation des résultats d'évaluations au niveau interinstitutionnel ainsi qu'auprès de la société civile.

Cette coordination est à ce jour à mettre en place. Elle est souhaitée non seulement pour la mise en œuvre de futures évaluations mais également pour la définition de la Politique nationale de l'évaluation (PNEval), qui est en cours d'élaboration.

## Chapitre 6 : Les huit étapes de toute évaluation

S'il est très probable qu'aucun-e responsable politique membre d'un Exécutif ou d'un Législatif ne va assumer seul et sans formation en évaluation les huit étapes d'une évaluation, il est par contre important que chacun-e d'entre eux-elles les connaissent pour être un lecteur critique des évaluations qui leur sont présentées et surtout pour pouvoir assumer le rôle qui leur revient s'ils ou elles décident de mandater une évaluation.

Il y a en effet une distinction à effectuer entre le rôle politique ou stratégique des acteurs institutionnels et un rôle plus opérationnel dans l'analyse et l'évaluation des politiques publiques, programmes, projets. La réalisation scientifique de l'évaluation est uniquement de la compétence d'une équipe d'évaluation. L'indépendance de cette équipe dans la conduite de l'évaluation est essentielle à la crédibilité des résultats. Aussi, la saisie et l'analyse des données, ainsi que le jugement évaluatif sont de la seule responsabilité de l'équipe d'évaluation. Les acteurs institutionnels interviennent en soutien et valident les résultats à la fin du processus.

Les spécificités des tâches d'accompagnement d'une évaluation par les acteurs institutionnels sont mises en évidence, pour chacune des étapes, par des encadrés gris. La position de la Cour des Comptes est légèrement différente : étant donné que l'évaluation fait partie de ses attributions, il se peut qu'un magistrat de la Cour des Comptes assume l'ensemble des étapes, également au niveau de la réalisation de l'évaluation.

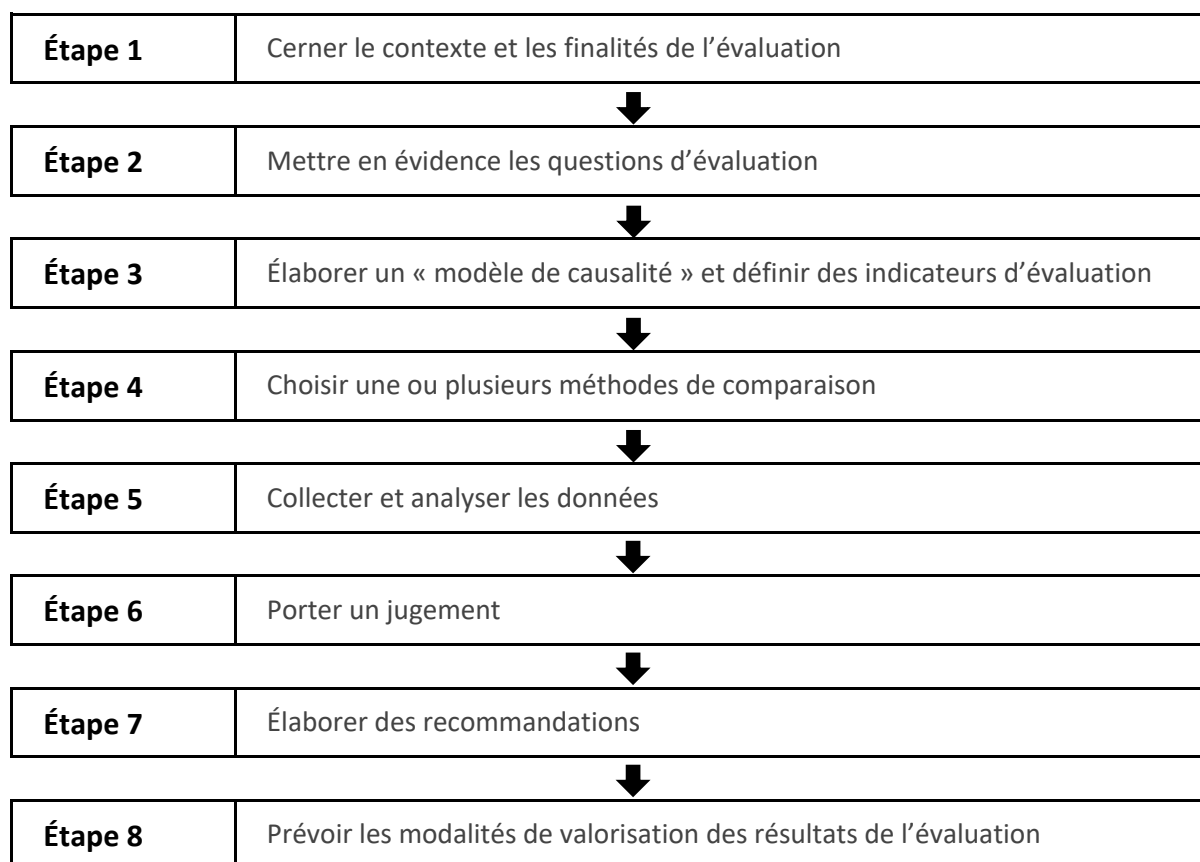


Figure 4 : Les huit étapes de toute évaluation



## Étape 1 : Cerner le contexte et les finalités de l'évaluation

Cette première étape est essentielle. Il est en effet central de lancer un projet d'évaluation en connaissant précisément l'objectif poursuivi, ce qui permettra de délimiter le champ d'investigation et d'identifier les enjeux liés à toute évaluation. Il s'agit donc d'affiner le projet et de tenir compte de tous ses tenants et aboutissants. A ce stade, les principales tâches sont les suivantes :

- **Délimiter le champ des activités à prendre en compte**

Quels aspects de la politique publique, du programme ou du projet en question s'agit-il d'évaluer ? Son ensemble ou un aspect particulier ? L'essentiel est que chacun·e sache précisément ce qui va être examiné. Car, si la délimitation du champ d'investigation n'est pas faite de façon claire et précise au début du processus d'évaluation, il y aura inmanquablement, au moment de la restitution de l'évaluation, des attentes déçues et des interprétations erronées.

- **Identifier les acteurs concernés**

Quels sont les publics directement et indirectement concernés par l'évaluation envisagée : acteurs politiques et administratifs, publics cibles, tiers gagnants, tiers perdants, bénéficiaires finaux ? (voir les définitions au chapitre 3) Ce travail d'identification est essentiel pour deux raisons : d'une part, pour que personne n'échappe à l'attention qui doit lui être portée en cours d'évaluation, de sorte à déterminer les effets des mesures prises sur chacun de ces publics, et d'autre part, pour que tous les publics concernés puissent, à l'issue de l'évaluation, être informés de ses résultats et des mesures d'ajustement qui vont être prises.

- **Recenser les avis concernant le projet d'évaluation**

Que pensent les personnes concernées par l'objet de l'évaluation ? Sont-elles ouvertes à l'idée de l'évaluation ? Comprennent-elles la raison d'être de l'évaluation ? Quelle pourrait en être l'utilité de leur point de vue ? Ces questions permettent de dresser un état des lieux, subjectif certes, mais qui donne des indications souvent précieuses sur les pistes à explorer et les mesures d'accompagnement à envisager. Cela permet d'anticiper d'éventuelles difficultés si l'évaluateur·trice se rend compte que cette évaluation n'est pas bien accueillie et de désamorcer certaines craintes en communiquant de manière proactive.

- **Clarifier les objectifs visés par l'évaluation**

Une évaluation peut avoir plusieurs objectifs, par exemple s'assurer que les mesures prévues ont été mises en œuvre, s'assurer que les publics cibles ont été atteints et que leur comportement a changé dans le sens souhaité, s'assurer de l'efficacité et de l'efficacité de l'objet évalué, ou que les mesures prises n'ont pas entraîné d'effets pervers, etc. Les objectifs visés par l'évaluation doivent être clairement définis. Le choix d'entreprendre une évaluation a un côté explicite, comme faire un bilan ou se donner les moyens d'ajuster et de créer un processus d'apprentissage. Mais ce choix peut aussi avoir un côté implicite, pour justifier son action, donner du sens à une politique, la légitimer, etc. Une chose est cependant certaine : si l'évaluation est menée de façon rigoureuse et indépendante, si l'objectif de départ est de démontrer que la politique est pertinente alors qu'elle ne l'est pas, l'évaluation, si elle respecte les standards d'évaluation, mettra en évidence ce qui est.

- **S'assurer de l'existence et de l'accès aux données nécessaires**

Le contenu des évaluations est déterminé par les données disponibles. Il est alors important de s'assurer que l'équipe d'évaluation aura accès aux documents, aux statistiques, aux groupes d'acteurs, etc. qui sont nécessaires pour réaliser l'évaluation. Il est aussi fondamental que les références nécessaires à l'évaluation existent. Il est par exemple impossible d'évaluer l'atteinte des objectifs si ceux-ci n'ont pas été définis ou de questionner l'efficacité de la répartition des tâches si elle n'a pas été clarifiée.

**Exemple fictif**

Dans l'État X, qui a défini une politique publique nationale en matière d'éducation, l'on constate que la majorité des jeunes filles ne vont pas à l'école ou interrompent leur scolarité en cours de route. Or, la politique publique en question s'adresse à toute la population. Afin de résoudre cette situation, les acteurs politiques décident d'encourager la scolarisation des jeunes filles dans le pays à travers une campagne de sensibilisation, confiée au Ministère de l'éducation, de sorte à atteindre la parité entre filles et garçons en ce qui concerne le taux de scolarisation. Cinq ans plus tard, le Parlement aimerait savoir quels sont les résultats de cette campagne et si l'objectif a été atteint.

**Objectif des mesures :** atteindre la parité filles-garçons dans le taux de scolarisation

**Raison d'être de l'évaluation :** vérifier l'atteinte de l'objectif de scolarisation des filles et l'efficacité des mesures mises en œuvre pour atteindre cet objectif

**Parties prenantes :** Ministère de l'éducation, responsables politiques et notables locaux, familles des jeunes filles en âge d'être scolarisées (public cible), jeunes filles en âge d'être scolarisées (bénéficiaires finales)

**Champ des activités à prendre en compte pour l'évaluation :** campagne de sensibilisation, coordonnée par le Ministère de l'éducation, visant à mobiliser les responsables politiques et notables locaux ainsi que les familles des jeunes filles

**Mesures spécifiques à analyser :** campagne, supports de communication (affiches, brochures d'information, messages télévisés et radiophoniques, communiqués de presse) développés par le Ministère de l'éducation et ensuite relayés par les responsables politiques et religieux locaux dans chaque région

**Données nécessaires :** statistiques sur le nombre de jeunes filles scolarisées avant et après l'introduction de la politique, données relatives aux mesures spécifiques envisagées

**Attentes des acteurs :** vérifier si le programme de sensibilisation mis en œuvre dispose des moyens nécessaires et adéquats pour atteindre son but et/ou si, malgré des ressources suffisantes, des obstacles (liés au programme lui-même ou à d'autres facteurs) l'empêchent de résoudre le problème

### LE RÔLE DU MANDANT : CHOISIR UN THÈME D'ÉVALUATION

Lors de cette étape, le mandant, c'est-à-dire l'institution qui va décider du lancement d'une évaluation, doit avant tout définir le thème de l'évaluation. Le choix de celui-ci implique d'analyser la faisabilité et l'intérêt de l'évaluation sur la base des questions présentées ci-dessus. Un aspect central concerne également l'agenda politique. Une évaluation qui arrive trop tard par rapport aux processus de décision institutionnels sera de peu d'intérêt. Il est également important de prendre en considération que les résultats de l'évaluation ne vont pas être disponibles tout de suite, mais seulement plusieurs mois après le lancement de celle-ci.

## Étape 2 : Mettre en évidence les questions d'évaluation

Les questions d'évaluation sont élaborées en fonction des objectifs visés. Elles sont centrales pour l'évaluation parce qu'elles vont déterminer l'ensemble de la démarche. Si en cours d'évaluation, il apparaît que des paramètres importants pour la compréhension de l'objet évalué ou de ses effets ont été négligés par les questions d'évaluation, il est possible de compléter l'évaluation en expliquant clairement ce qu'il en est ou en indiquant que certains aspects n'ont pas été pris en compte dans le rapport d'évaluation sous la rubrique « Limites de l'évaluation ».

Il existe trois types de questions d'évaluation :

- Les **questions descriptives** visent à décrire ce qui est, en s'interrogeant sur le « qui, quoi, comment, où, quand, combien ». Exemples : en quoi les actions du service évalué sont-elles complémentaires de celles des acteurs locaux ? Une coordination existe-t-elle entre eux ?
- Les **questions normatives** permettent de comparer ce qui est avec ce qui devrait être, défini dans un objectif, une cible, une référence propre à l'objet évalué. Exemple : la mise en œuvre des mesures décentralisées est-elle conforme aux objectifs poursuivis par la loi ?
- Les **questions à orientation causale** visent à déterminer les raisons de ce qui est, à mettre en évidence les relations de causes à effets. Exemples : la mesure mise en œuvre a-t-elle permis de renforcer la coordination entre les acteurs ? Quels sont les facteurs qui expliquent que la coordination n'ait pas été renforcée ?

### Exemples de questions d'évaluation pour l'évaluation de la campagne de sensibilisation à la scolarisation des jeunes filles

1. Quelle est l'évolution du taux de scolarisation des jeunes filles depuis la mise en place de la campagne de sensibilisation ? (question descriptive)
2. Les moyens de communication utilisés sont-ils adaptés aux populations cibles ? (question normative)
3. Y a-t-il des différences dans la mise en œuvre de la campagne selon les régions ? (question descriptive)
4. Le revenu des familles a-t-il une incidence sur l'efficacité de la campagne ? (question à orientation causale)

### **LE RÔLE DU MANDANT : DÉFINIR L'ORIENTATION DE L'ÉVALUATION, LANCER UN APPEL D'OFFRES ET CONTRÔLER LES OFFRES REÇUES**

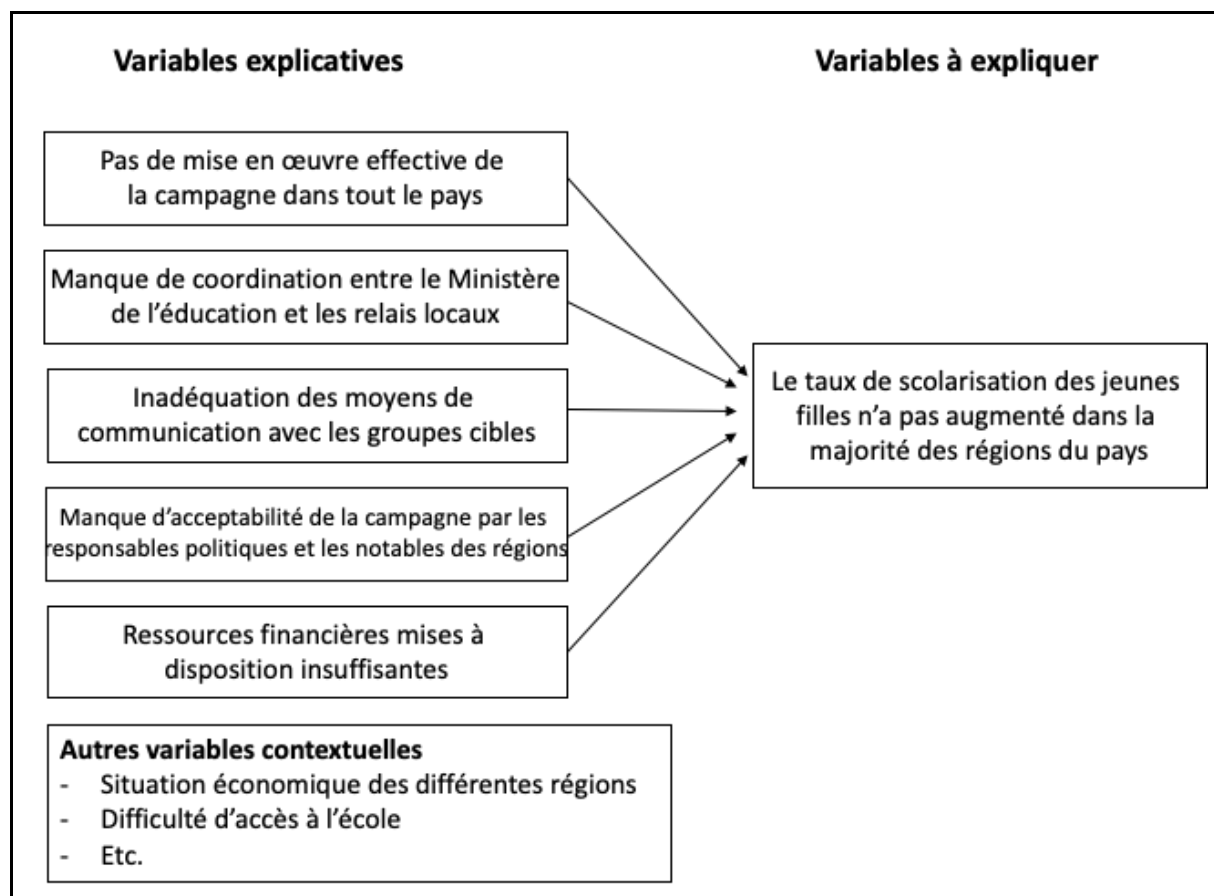
La définition des questions de l'évaluation est la clé de voûte de tout le processus évaluatif, car la qualité et l'utilité des résultats dépendent de la formulation des questions d'évaluation qui ne doivent surtout pas être uniquement descriptives, puisque le propre de l'évaluation est de permettre d'aller bien au-delà. Ces questions vont donc déterminer toutes les étapes suivantes. Ainsi, il est crucial que les questions d'évaluation retenues concernent les préoccupations de l'instance qui lance l'évaluation, le Parlement, la Cour des Comptes ou l'Exécutif, et qu'elles s'orientent en fonction des critères propres à chacun (voir chapitre 5). Ces questions seront au centre du mandat d'évaluation, et il appartiendra aux mandataires d'explicitier la méthodologie qui sera la leur pour y répondre.

## **Étape 3 : Élaborer un modèle de causalité et définir des indicateurs**

Un modèle de causalité est une représentation, sous forme de schéma, des liens existants de façon hypothétique entre différentes variables. Il cherche par exemple à expliquer, de manière théorique, pourquoi la politique publique, le programme ou le projet a atteint – ou non – ses objectifs. Ce modèle est donc basé sur la variable à expliquer (ou *variable dépendante*), dans notre exemple l'atteinte ou non de l'objectif de scolarisation des jeunes filles, et sur des variables explicatives (ou *variables indépendantes*), c'est-à-dire les facteurs explicatifs de la situation. Ainsi, ce modèle pose des hypothèses, basées sur la connaissance de l'objet évalué, sur la littérature scientifique ou sur d'autres évaluations, qui sont des éléments de réponses provisoires aux questions posées par l'évaluation, et qu'il s'agira ensuite de compléter, de valider, ou de remettre en cause. Le modèle de causalité n'a pas pour vocation d'être complet dès le départ, mais il permet de mettre en évidence les facteurs explicatifs de la situation évaluée, d'envisager des pistes d'analyse et de guider la démarche.

### **Exemple**

Dans l'exemple de la campagne de sensibilisation à la scolarisation des jeunes filles, l'on constate que malgré cette campagne, le taux de scolarisation des filles n'a pas augmenté dans la majorité des régions du pays. Un certain nombre de facteurs (*variables explicatives*) peut expliquer pourquoi ce taux (*variable à expliquer*) n'a pas augmenté dans certaines régions du pays et donc pourquoi cette campagne n'a pas les résultats escomptés. Il va de soi que d'autres facteurs, indépendants de la campagne de sensibilisation, peuvent entrer en considération et qu'il faudra en tenir compte dans l'analyse (voir ci-dessous).



Un modèle de causalité ne peut pas être testé empiriquement sans indicateurs. Il s'agit de données observables permettant d'appréhender une partie de la réalité que chaque variable (explicative et à expliquer) tente de mettre en évidence. Les concepts clés de chacune des variables doivent ainsi être traduits en indicateurs qui permettent de les opérationnaliser. Les indicateurs sont mesurés dans des unités qui peuvent être très diverses (unité monétaire, ratios, quantité, qualité, durée, etc.). C'est à partir de ces indicateurs qu'il sera possible de procéder à la vérification empirique des hypothèses.

### Exemple

Dans le modèle de causalité ci-dessus, la « **mise en œuvre effective de la campagne dans tout le pays** » est un concept clé, mais qui ne peut être mesuré sans être traduit en indicateurs. L'évaluateur·trice se base alors par exemple sur les indicateurs suivants pour dire si cette campagne a été mise en œuvre ou non :

- Nombre d'affiches diffusées par région
- Nombre de brochures d'information diffusées par région
- Nombre d'articles de presse parus dans les journaux locaux
- Nombre d'émissions télévisées diffusées sur les chaînes locales

### LE RÔLE DU MANDANT : VALIDER LE MODÈLE DE CAUSALITÉ ET LES INDICATEURS

Toute évaluation devrait permettre la mise en évidence des variables explicatives, c'est-à-dire les facteurs expliquant les résultats des mesures mises en œuvre. Le modèle de causalité établi au début de toute évaluation doit être validé par le mandant. Par ailleurs, une évaluation qui n'est pas basée sur des indicateurs explicites permettant de reconstruire l'analyse qui sera à la base du jugement de l'évaluateur·trice risque d'être suspectée d'être subjective. Là aussi, aucun mandant ne devrait accepter une évaluation réalisée sans que les indicateurs permettant de fonder les analyses ne soient clairement définis. Sinon, le risque est grand que les conclusions de l'évaluation laissent une grande marge d'interprétation, basée sur des jugements de valeur, et perdent en cela de leur légitimité.

## Étape 4 : Choisir une ou plusieurs méthodes de comparaison

Qui dit évaluation, dit comparaison. Une fois les objectifs fixés, les questions d'évaluation déterminées, le modèle de causalité précisé et les indicateurs définis, il s'agit de répondre aux questions d'évaluation. Ceci exige de recourir à des approches comparatives, de sorte à tester les hypothèses sur les relations de causes à effets, identifiées dans le modèle de causalité, et de mettre en évidence les similarités et les différences entre les cas. La comparaison doit pouvoir saisir et rapporter la singularité d'un cas par rapport à d'autres, et doit permettre de tendre à des généralisations.

L'évaluateur·trice recourt principalement à quatre types de comparaisons :

- **Comparaison normative (doit/est)**

La comparaison normative consiste à comparer ce qui est, avec ce qui devrait être, soit ce qui était prévu dans la loi, dans les objectifs définis, dans les textes de référence. Cette approche permet de répondre aux questions normatives, telle que « les mesures mises en œuvre correspondent-elles à celles prévues par la loi ? »

- **Comparaison transversale / synchronique (ici et là)**

Il s'agit ici de comparer des processus de mise en œuvre, par exemple d'une même mesure au même moment mais dans des régions différentes. Si l'on pose l'hypothèse que les variables contextuelles ont une influence forte sur le résultat, les cas choisis seront les plus similaires possibles pour tenter de contrôler les variables contextuelles. Si, par contre, on part de l'hypothèse que, quel que soit le contexte, la mesure est suffisamment robuste pour ne pas être influencée par le contexte, on choisira des cas les plus différents possibles.

- **Comparaison longitudinale / diachronique**

La comparaison longitudinale doit permettre de distinguer l'effet des mesures dans le temps, par exemple l'évolution de la scolarisation des jeunes filles depuis l'introduction de nouvelles mesures. On comparera le nombre de jeunes filles allant à l'école avant l'introduction de la mesure, puis à des périodes déterminées après son introduction pour s'assurer que la mesure est efficace.

- **Comparaison avec / sans action publique**

Cette méthode comparative est particulièrement utilisée pour répondre aux questions à orientation causale. Elle implique que l'on recoure à une méthode expérimentale ou quasi expérimentale. Dans le cas de la méthode expérimentale, le procédé consiste à faire bénéficier d'une mesure une partie d'un groupe homogène de personnes tandis que l'autre partie n'en bénéficiera pas. On compare ensuite les situations des deux groupes et l'on en déduit que la différence est attribuable à la mesure. On peut par exemple introduire dans une classe d'enfants issus du même milieu socioculturel une mesure d'accompagnement aux devoirs qui a pour but d'améliorer leurs résultats scolaires, dont bénéficieront certains élèves, tandis que les autres n'en bénéficieront pas. Au bout d'une période donnée, on comparera les résultats scolaires des deux groupes d'élèves. Cette méthode a été très critiquée pour des raisons éthiques, surtout lorsqu'elle est appliquée dans le domaine des politiques sociales. C'est la raison pour laquelle il est plus fréquemment recouru à des méthodes quasi expérimentales dans lesquelles l'évaluateur·trice choisit les cas qui seront étudiés. Pour l'exemple cité, l'on pourra par exemple repérer une école qui recourt à l'accompagnement des devoirs surveillés pour des classes d'enfants spécifiques et dotés de mêmes caractéristiques socioculturelles, et l'évaluateur·trice choisira de comparer leurs résultats avec ceux d'enfants du même âge et de mêmes catégories sociales, mais ne bénéficiant pas de la mesure d'accompagnement.

Toutes les méthodes de comparaison peuvent bien évidemment être utilisées de façon simultanée.

**Exemple de comparaisons possibles pour l'évaluation de la campagne de sensibilisation à la scolarisation des jeunes filles :**

- Comparaison synchronique : comparaison du taux de scolarisation et de la mise en œuvre de la campagne dans différentes régions, rurales ou non
- Comparaison diachronique : comparaison du taux de scolarisation avant et après la campagne de sensibilisation, au sein d'une même région

**LE RÔLE DU MANDANT : FAVORISER LA STRATÉGIE DE COMPARAISON**

Toutes les questions méthodologiques relèvent de la compétence de l'évaluateur·trice. Il est cependant important que tout mandant se souvienne de l'importance de la comparaison dans le domaine de l'évaluation et de l'explicitation de la stratégie de comparaison retenue.

## Étape 5 : Collecter et analyser les données

Au cours des quatre premières étapes, les bases de l'évaluation ont été posées. Il convient désormais de collecter les données (relatives aux indicateurs) qui permettront de répondre aux questions d'évaluation. Ce guide étant destiné à des acteurs institutionnels, dont le rôle n'est pas de réaliser eux-mêmes des évaluations, cette étape n'est pas détaillée. Elle vise à rappeler qu'il existe un ensemble de démarches à la fois qualitatives et quantitatives à disposition des évaluateurs et qu'il est attendu d'eux qu'ils soient à même d'y recourir en fonction des questions qui leur sont posées. L'idéal étant le plus souvent de mixer les approches.

Dans cette étape, l'évaluateur·trice va réunir des documents, recenser des statistiques, mener des entretiens, lancer des enquêtes par sondage, etc. Pour collecter ces données en fonction des indicateurs définis, l'évaluateur·trice effectue un travail de terrain. Il lui est fortement recommandé de collecter des données en provenance de toutes les sources disponibles et de ne pas hésiter à combiner les méthodes de recherche d'information à la fois qualitatives et quantitatives. Ceci lui permettra d'étudier une même question à travers différentes approches, soit de trianguler les méthodes et les sources d'information.

Dans la phase d'analyse, l'évaluateur·trice va développer des grilles d'analyse pour décrypter la documentation recueillie, exploiter de manière statistique les données récoltées par le biais d'enquêtes par sondage, analyser les données recueillies par le biais d'entretiens et surtout mettre en relation l'ensemble de ces informations de sorte à être à même de répondre aux questions d'évaluation. Une fois de plus, il·elle doit s'assurer que sa démarche est cohérente et transparente, de sorte à permettre à ses futur·e·s lecteur·trice·s de reconstituer son raisonnement. Il·elle doit également s'assurer que son texte est compréhensible et accessible pour chacune des parties prenantes qui seront appelées à en prendre connaissance.

**Exemples de données à collecter pour l'évaluation de la campagne de sensibilisation à la scolarisation des jeunes filles :**

- Collecte de données statistiques (nombre de jeunes filles scolarisées, nombre et types de supports utilisés, etc.)
- Analyses statistiques secondaires (situation économique des régions)
- Analyse de lois et de documents (directives du Ministère de l'éducation, documentation des programmes et des projets, supports de communication)
- Entretiens semi-directifs (avec des responsables au sein du Ministère de l'éducation, avec des responsables politiques et des notables locaux)
- Entretiens de groupe (avec des parents qui ont été influencés par la campagne et des parents qui ne l'ont pas été)

**LE RÔLE DU MANDANT : S'ASSURER DE LA MIXITÉ DES MÉTHODES**

Cette étape relève également de la compétence totale des évaluateur·trice·s, mais il est fondamental que le mandant s'assure de la mixité des méthodes proposées et de l'explicitation de la stratégie de récolte et d'analyse des données.

## Étape 6 : Porter un jugement évaluatif

La phase d'analyse terminée, vient le moment de porter un jugement évaluatif sur la politique, le programme ou le projet évalué : est-il pertinent, efficace, quels sont les facteurs qui expliquent que dans certains endroits il le soit et pas ailleurs, etc. Le jugement doit découler de toutes les données recueillies et de leur analyse, et être en parfaite cohérence avec elles. Argumenté ainsi, il doit permettre aux lecteur·trice·s, une fois de plus, de reconstituer le raisonnement de l'évaluateur·trice.

Le jugement de l'évaluateur·trice peut concerner différents éléments constitutifs d'une politique publique, d'un programme ou d'un projet, et porter sur chacune des étapes de son cycle : la définition



du problème public, les objectifs poursuivis, les ressources allouées, la répartition des tâches, les modalités de coordination, la mise en œuvre, l'atteinte du public cible et la résolution du problème.

**Exemples de jugement évaluatif possible dans le cadre de l'évaluation de la campagne de sensibilisation à la scolarisation des jeunes filles :**

- La campagne de sensibilisation n'a pas été mise en œuvre dans les campagnes.
- Les moyens de communication ne sont pas adaptés, notamment dans les zones rurales.
- Certaines familles pensent que la scolarité des filles est incompatible avec le statut de mère.
- Il n'y a pas eu suffisamment de coordination entre les responsables de la campagne au niveau du Ministère et leurs relais sur le terrain.
- Il n'y a pas eu de contrôle effectif de la part du Ministère de l'Éducation en ce qui concerne la diffusion des messages de sensibilisation.

Le jugement posé, l'évaluation doit permettre d'élaborer des recommandations pour renforcer les points forts et ajuster les points faibles.

**LE RÔLE DU MANDANT : VALIDER LE RAPPORT D'ÉVALUATION**

Une fois que le rapport d'évaluation est terminé, il est soumis au mandant pour que celui-ci le valide. L'indépendance des évaluateur·trice·s doit être respectée : il ne s'agit pas de modifier le rapport si les conclusions ne sont pas celles qui étaient attendues. Cependant, le mandant doit s'assurer que le rapport est de bonne qualité, que les conclusions de l'évaluation reposent sur des données probantes, que le jugement évaluatif est compréhensible et fondé, etc. A cet effet, les standards d'évaluation peuvent servir de guide (voir chapitre 7).

Il est important que, lors de cette validation, des éventuelles erreurs dans les faits puissent également être corrigées ou que des explications supplémentaires puissent être apportées dans le rapport par l'équipe d'évaluation si certains passages ne sont pas assez clairs. Cela implique souvent le rendu d'une première version du rapport par les évaluateur·trice·s, puis d'un rapport définitif qui intègre les commentaires du mandant.

## Étape 7 : Élaborer des recommandations

De façon générale, le jugement évaluatif ne revêtira toute son utilité que s'il est accompagné de recommandations. L'évaluateur·trice peut proposer des pistes d'ajustements dont il-elle aura au préalable évalué la faisabilité et l'acceptabilité. Lorsque l'évaluation est mandatée par des acteurs institutionnels, il devrait leur revenir de se prononcer sur ces recommandations, de prendre la responsabilité de celles qui seront retenues et d'assurer le suivi de leur mise en œuvre. Cela demande une réelle volonté d'agir au nom de la résolution des problèmes dans la société.

**Exemples de recommandations qui peuvent faire suite au rapport d'évaluation de la campagne de sensibilisation pour la scolarisation des jeunes filles**

- Renforcer le contrôle du Ministère sur la mise en œuvre des mesures dans toutes les régions.
- Repenser la campagne en l'adaptant aux différentes régions.
- Mettre sur pied des débats, organisés dans les villages afin de parler de la scolarisation des filles.
- Valoriser le partage d'expérience en invitant des jeunes filles scolarisées originaires de la région à intervenir.

**LE RÔLE DU MANDANT : SE PRONONCER SUR LES RECOMMANDATIONS**

Cette tâche peut se dérouler en même temps que la validation du rapport. Il est essentiel que le mandant s'assure de la cohérence des recommandations avec l'objet de l'évaluation et le jugement évaluatif. Il lui revient également de s'assurer de la possibilité de les mettre en œuvre et de leur acceptabilité politique. A ce stade, le mandant a la liberté de mettre en œuvre ou non les recommandations qui lui sont faites par les évaluateur·trice·s. Pour des questions de transparence, il serait cependant judicieux qu'il justifie les raisons pour lesquelles il en réfute certaines, et en propose par exemple d'autres.

## Étape 8 : Prévoir la valorisation des résultats

Un rapport d'évaluation qui termine sa trajectoire dans un tiroir, cela peut arriver, mais cela ne devrait pas. Les résultats devraient être valorisés, même s'ils peuvent être perçus comme critiques. Le but de toute évaluation est d'être utile à la résolution de problèmes et de permettre la création de processus d'apprentissage, aussi bien pour les décideur·euse·s qui pourront porter un regard critique sur leurs décisions et leur mise en œuvre que pour l'ensemble des acteurs concernés par l'évaluation. La diffusion des résultats d'évaluation comme celles des mesures d'ajustements prévues permet également de renforcer des relations de confiance entre autorités politiques et citoyens et de favoriser un débat démocratique fondé sur des faits. Ceci n'est possible que si les résultats d'évaluation et les mesures d'ajustement prévues sont valorisés, donc rendus publics. Si certaines institutions optent pour une information passive, soit la mise à disposition des évaluations sur demande, les modalités de diffusion recommandées sont la mise en ligne des rapports d'évaluation sur les sites internet des acteurs institutionnels, l'organisation de présentations publiques ciblées par type d'acteurs concernés, de conférences de presse ou de communiqués de presse. Avec la valorisation des résultats des évaluations, les acteurs institutionnels montrent à l'ensemble de la société civile qu'ils sont les garants de la pertinence et de l'efficacité des politiques publiques et, par-là, qu'ils sont soucieux du bien-être de la société civile.

**Exemples de modalités de diffusion et de valorisation des résultats de l'évaluation de la campagne de sensibilisation pour la scolarisation des jeunes filles**

- Publication du rapport (version intégrale) et du résumé du rapport.
- Communiqué et conférence de presse.
- Mise à disposition du rapport auprès des parties prenantes.

### **LE RÔLE DU MANDANT : UTILISER ET VALORISER LES RÉSULTATS**

A ce stade, le mandant doit s'approprier les résultats de l'évaluation, rédigée par l'équipe d'évaluation, en préparant son propre rapport politique. Il lui appartient alors de tirer les conclusions de l'évaluation à son niveau de compétence, c'est-à-dire au niveau de la définition des politiques publiques, programmes ou plans d'action et d'adresser par conséquent des recommandations à l'organe concerné pour leur mise en œuvre. Les recommandations peuvent s'adresser à toutes les instances, mais elles peuvent également concerner la modification voire l'abrogation d'une loi. Le mandant est également responsable de la diffusion des résultats d'évaluation aux parties prenantes et idéalement à l'ensemble de la population.

### **LE RÔLE DU MANDANT : SUIVRE LA MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS**

Il est de la responsabilité du mandant de s'assurer également que les recommandations issues des évaluations sont mises en œuvre. Le Parlement a par exemple la possibilité de poser des questions au Gouvernement à ce sujet.

## **Formalisation des relations entre mandant institutionnel et mandataire**

La description des huit étapes a mis en évidence que mandant et mandataire ont des rôles spécifiques dans le domaine de l'évaluation et que ces rôles doivent être formalisés dans le cadre d'un appel d'offres adressé par le mandant ou ses services, et d'une réponse à cet appel d'offres qui prend la forme d'un design ou concept d'évaluation, dont le contenu attendu est décrit ci-dessous.

Au-delà de ces moments clés, le contact entre les évaluateur-trice-s et les acteurs institutionnels qui mandatent l'évaluation doit être régulier tout au long de celle-ci, ceci dans trois buts : vérifier que le travail accompli est bien dans la cible de ce qui est demandé ; partager l'information ; et permettre au mandant de suivre l'avancement des travaux. Ce dernier point est particulièrement important. En effet, si l'évaluation ne produit pas les résultats escomptés au départ, il est souhaitable que la principale partie prenante ne l'apprenne pas uniquement en toute fin de processus de sorte à favoriser l'ouverture à un processus d'apprentissage. Cet échange régulier peut par exemple avoir lieu dans le cadre d'un groupe d'accompagnement de l'évaluation.

### **Contenu du mandat d'évaluation / appel d'offres :**

- Objet de l'évaluation
- But de l'évaluation
- Domaine(s) concerné(s)
- Questions d'évaluation
- Destinataires de l'évaluation
- Produits attendus
- Formes de présentation du rapport
- Calendrier
- Budget
- Critères de sélection de l'offre

**Contenu de la réponse à l'appel d'offres : un design ou concept d'évaluation qui doit reprendre les étapes suivantes :**

- Démontrer que le contexte et les finalités de l'évaluation sont bien compris (étape 1)
- Préciser les questions d'évaluation (étape 2)
- Élaborer un modèle de causalité et définir des indicateurs (étape 3)
- Choisir une ou plusieurs méthodes de comparaison (étape 4)
- Définir une stratégie de collecte et d'analyse des données (étape 5)
- Prévoir les modalités de valorisation des résultats d'évaluation (étape 8)
- Présenter la répartition des tâches dans l'équipe d'évaluation
- Présenter un calendrier, un budget et l'assurance du respect des standards d'évaluation

## Chapitre 7 : Les standards d'évaluation discutés par les acteurs institutionnels malgaches

---

Les standards en matière d'évaluation visant à assurer leur qualité sont de façon générale construits autour de six axes, qui tous font partie des normes d'évaluation des Nations Unies (UNEG 2016) :

- Utilité
- Crédibilité
- Indépendance
- Impartialité
- Éthique
- Transparence

Les paragraphes suivants revisitent chacun de ces axes, ainsi que les conditions nécessaires à leur respect. Ces standards ont été discutés lors des Assises interinstitutionnelles en mars 2020 et les commentaires des personnes présentes sont reproduits dans le texte.

### Utilité

Une évaluation **utile** est une évaluation qui permet de renforcer les processus de décision et rendre compte des effets de ceux-ci. Dans ce but, l'évaluateur·trice doit :

- garantir l'ampleur et le choix des informations recueillies et analysées ;
- s'assurer du caractère complet et clair du rapport, qui traite aussi bien des aspects positifs que négatifs ; et
- présenter le rapport en temps utile compte tenu de l'agenda politique.

Lors des Assises interinstitutionnelles à Madagascar, les personnes présentes ont reconnu le bien-fondé de ce standard et n'ont pas fait d'ajout aux conditions de son atteinte.

### Crédibilité

La **crédibilité** d'une évaluation repose sur l'indépendance des évaluateur·trice·s (voir ci-dessous), leur impartialité (voir ci-dessous) et le recours à des méthodes rigoureuses. La crédibilité de l'évaluation nécessite :

- un processus d'évaluation transparent ;
- une description du contexte, des objectifs, des questions d'évaluation et de la démarche ;
- une analyse du contexte et de l'objet évalué ;
- des sources d'information dignes de foi ;
- des informations valides et fiables ;
- le recours à des méthodes de collecte et d'analyse de données mixtes (qualitatives et quantitatives) ;
- une vérification systématique des informations ; et
- des conclusions motivées et fondées sur les données et l'analyse.

Le respect de ce standard fait face à certaines difficultés, qui ont été discutées lors des Assises interinstitutionnelles. D'une part, les textes de référence définissent rarement de façon claire les objectifs et les publics cibles des interventions, ce qui constitue pourtant un préalable logique à toute évaluation. Le deuxième handicap relève de la capacité des acteurs du terrain à saisir et à transmettre des données valides et fiables. Ainsi, la crédibilité de l'évaluation est largement conditionnée par les ressources mises à sa disposition (juridiques, humaines, financières, organisationnelles et techniques).

## Indépendance

L'**indépendance** implique une liberté par rapport aux influences politiques et aux pressions des organisations. Elle est caractérisée par :

- un accès libre et complet à l'information ; et
- une autonomie totale pour mener des investigations et en rendre compte.

Une difficulté de ce standard est la pratique à Madagascar selon laquelle certain·e·s évaluateur·trice·s sont nommé·e·s par décret, ce qui tend à questionner leur indépendance vis-à-vis des mandants.

## Impartialité

L'**impartialité** est caractérisée par l'objectivité, l'intégrité professionnelle et l'absence de parti pris tout au long du processus d'évaluation. Cela implique :

- une convention formelle liant le mandant et le mandataire ;
- l'identification des conflits d'intérêts ;
- l'appréciation complète et honnête des données ; et
- la présentation impartiale du rapport.

Le respect de ce standard fait également face à certaines difficultés pratiques, notamment le peu de moyens à disposition, l'absence d'une culture d'évaluation, et la crainte que l'évaluation suscite auprès de certains acteurs qui la voient plus comme un outil d'opposition que comme un outil d'apprentissage et d'ajustement indispensable au pilotage de l'action publique. Ces difficultés sont également exacerbées par le fait que le nombre d'évaluateur·trice·s confirmé·e·s et soucieux·ses de respecter et de faire respecter ces standards est faible.

Dans cette attente et pour pallier aux risques de partialité, plusieurs participant·e·s aux Assises ont plébiscité l'idée de la mise sur pied d'un groupe d'accompagnement formés de représentant·e·s des parties prenantes pour suivre la réalisation des évaluations et s'assurer de leur qualité.

## Transparence

La **transparence** quant aux résultats des évaluations favorise la confiance, renforce la participation des parties prenantes et accroît la redevabilité. Elle favorise également un débat démocratique qui peut être basé sur des données fiables. Cela exige :

- une publication complète des résultats et des recommandations ; et
- la valorisation de ceux-ci auprès des parties prenantes.

Lors des Assises, ce standard a soulevé également un certain nombre de questions. Toute vérité est-elle bonne à dire entièrement ? Est-ce que le public est en capacité de comprendre et de s'approprier les résultats d'une évaluation ? A qui et sous quelle forme transmettre l'information dans un pays où l'oralité est le principal moyen de communication ? Convient-il d'adopter une information active (transmission de l'information sans condition) ou passive (transmission de l'information à la demande) ? Le principe de redevabilité concerne-t-il les populations ou les partenaires ? Est-il pertinent de viser une totale transparence dans un contexte où la culture de l'évaluation est insuffisamment développée ?

Les participant·e·s aux Assises se sont mis·es d'accord sur les éléments fondamentaux de la garantie de transparence, à savoir la publication des synthèses et recommandations de l'évaluation, la mise à disposition - sur demande - des rapports d'évaluation, ainsi que la valorisation des résultats auprès des parties prenantes (bénéficiaires, partenaires, etc.). Le degré de transparence pourra évoluer avec le développement de la culture évaluative.

## Éthique

Enfin, une évaluation doit être conduite dans le respect de l'**éthique**, qui se caractérise par :

- la protection des sources ;
- une interaction empreinte d'humanité avec les parties prenantes ;
- le respect des croyances, des us et coutumes et des environnements sociaux et culturels ;
- des procédures pratiques ne perturbant pas les processus en cours.

Au moment où ils reçoivent une évaluation, les acteurs institutionnels doivent avoir l'assurance que ces standards ont été respectés. En cas de doute, une méta-évaluation (évaluation de l'évaluation sur la base des standards d'évaluation) peut être demandée.

## Postface

---

L'IDHEAP et le RFE sont heureux d'avoir contribué à la concertation des parties intéressées par l'évaluation à Madagascar et à la clarification des rôles et responsabilités de chacune. Ceci était une première étape importante. Maintenant, il faut mettre en œuvre les principes clarifiés dans ce Guide et les vœux qui y sont exprimés. Le RFE demeure disponible pour accompagner les partenaires malgaches dans cette démarche visant une administration publique toujours plus efficace et transparente et soucieuse de traiter les enjeux prioritaires identifiés par les forces nationales.

Benoît GAUTHIER, Président du RFE



# Note sur les instituts et les autrices

---

## Les instituts

Le **Réseau Francophone de l'Évaluation (RFE)** est une tête de réseau créé le 26 février 2013 avec le soutien de l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF). Notre réseau rassemble à ce jour les associations nationales d'évaluation (ANÉ) de 24 pays de l'espace francophone. Nous nous sommes donnés pour mission de développer et mutualiser les connaissances et pratiques de l'évaluation de l'action publique dans l'espace francophone. Afin de conforter l'existence d'un monde pluriculturel et multipolaire garantissant à la francophonie sa place à côté d'autres ensembles linguistiques. Pour y parvenir nous visons les objectifs suivants : (I) développer l'offre francophone d'évaluation, (II) constituer un corpus théorique et technique en langue française, (III) développer une coopération active entre les ANÉ et (IV) promouvoir l'utilisation des résultats de l'évaluation dans le processus de décision publique.

L'**Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP)** est un institut universitaire suisse. Fondé en 1981, il est intégré depuis 2014 à l'Université de Lausanne, au sein de la Faculté de droit, de sciences criminelles et d'administration publique. L'IDHEAP représente, en Suisse, la plus importante structure universitaire et pluridisciplinaire de formation, de recherche et d'expertise dédiée intégralement et exclusivement au secteur public et parapublic. Il a une triple mission : (I) l'enseignement universitaire accrédité de niveau master et post-master et la formation continue de cadres de l'administration publique ; (II) la recherche fondamentale et appliquée en administration publique ; (III) l'expertise et le conseil aux autorités et organismes publics mandataires.

## Les autrices

**Katia Horber-Papazian** est professeure honoraire de l'Université de Lausanne. Elle a dirigé pendant près de 30 ans l'Unité de recherche et d'enseignement de « Politique locale et évaluation des politiques publiques » de l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP). Ses domaines d'enseignement, de recherche et d'expertise, en Suisse et à l'étranger, portent sur le pilotage et l'évaluation des politiques publiques, l'institutionnalisation de l'évaluation, la gouvernance multi-niveaux et les réformes institutionnelles et territoriales. Faisant partie des membres fondateurs du RFE au nom de la SEVAL, elle a siégé dans son comité de 2013 à 2018. De 2018 à juin 2021, elle a assumé la responsabilité scientifique au nom de l'IDHEAP des projets menés dans le cadre du Consortium de l'institutionnalisation placé sous l'égide du RFE.

**Marion Baud-Lavigne** est assistante de recherche à l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) de l'Université de Lausanne. Elle s'est spécialisée dans l'évaluation des politiques publiques, le pilotage politique et l'institutionnalisation de l'évaluation. Parallèlement à cette activité, elle est évaluatrice et cheffe de projet au Contrôle parlementaire de l'administration (CPA), qui est le service d'évaluation de l'Assemblée fédérale suisse.

## Ouvrages de référence

---

Boyle Richard, Breul Jonathan D., et Dahler-Larsen Peter (2008). *Open to the public, Evaluation in the Public Arena*, Comparative Policy Evaluation, vol. 13, New Brunswick : Transaction.

Horber-Papazian Katia (ed.) (2015), *Regards croisés sur l'évaluation en Suisse*, Lausanne Presses polytechniques et universitaires romandes.

Jacob Steve, Speer Sandra, et Furubo Jan-Eric (2015), « The Institutionalization of Evaluation Matters: Updating the International Atlas of Evaluation 10 Years Later », *Evaluation* 21 (1) : p.6-31.

Jacot Henri, et Fouquet Annie (eds) (2007), *Le citoyen, l' élu, l'expert. Pour une démarche pluraliste d'évaluation des politiques publiques*, Paris : L'Harmattan.

Jost Samy, Aeby Daniel, Moinat Gilles, et Antille Etienne (2017), « Audit de performance ou évaluation des politiques publiques : comment choisir ? », *Expert Focus* 4 (2017) : p.217-222.

Knoepfel Peter, Larrue Corinne et Varone Frédéric (2006), *Analyse et pilotage des politiques publiques*, 2<sup>ème</sup> édition, Zurich : Editions Rüegger.

Läubli Loud Marlène, et Mayne John (2013), *Enhancing evaluation use: Insights from internal evaluation units*, Thousand Oaks : Sage Publications.

Leeuw Franz L., Rist Ray C., Sonnichsen Richard C. (eds.) (2000), *Can Governments Learn? Comparative Perspectives on Evaluation and Organizational Learning*, Piscataway NJ : Transaction Publishers.

Mader Luzius (2012), « Recommandations de l'Office fédéral de la justice pour la formulation des clauses d'évaluation », Berne : Département fédéral de justice et police, document accessible en ligne sous <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/staat/evaluation/materialien/empfbj-evalklauseln-f.pdf> (consulté le 4 juin 2020).

Mayne John (2008), *Building an Evaluative Culture for Effective Evaluation and Results Management*. ILAC Working Paper 8, Rome, Institutional Learning and Change Initiative.

Mény Yves, et Thoenig Jean-Claude (1989), *Politiques publiques*, Paris : Presses universitaires de France.

OCDE (2002), « Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats », document accessible en ligne sous <https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Evaluation-Reports-Shared-With-OPEV/00157959-FR-GLOSSARY-EVALUATION.PDF> (consulté le 4 juin 2020).

OCDE (2019), « Des meilleurs critères pour des meilleures évaluations. Définitions adaptées et principes d'utilisation », document accessible en ligne sous <https://www.oecd.org/fr/cad/evaluation/criteres-adaptees-evaluation-dec-2019.pdf> (consulté le 4 juin 2020).

Patton Michael Q. (2008), *Utilization-focused evaluation*, 4th edition, Thousand Oaks : Sage Publications.

Pawson Ray, et Tilley Nick (1997), *Realistic Evaluation*, Londres/Thousand Oaks/New Delhi : SAGE Publications.

Perret Bernard (2001), *L'évaluation des politiques publiques*, Paris : La Découverte.

Preskill Hallie, et Torres Rosalie T. (2000), « The Learning Dimension of Evaluation Use », *New Directions for Evaluation* 88 (2000), p.25-37.

Rossi Peter H., Lipsey Mark W., et Freeman Howard E. (2004), *Evaluation: A Systematic Approach*, 7<sup>ème</sup> édition, Thousand Oaks : Sage Publications.

UIP/PNUD (2017), « Global Parliamentary Report 2017. Parliamentary oversight: Parliament's power to hold government to account », Genève : Union interparlementaire, document accessible en ligne sous <https://www.ipu.org/oversight> (consulté le 4 juin 2020).

UNEG - Groupe des Nations Unies pour l'évaluation (2016), « Normes et règles d'évaluation », New York : UNEG.

Weiss Carol H. (1993), « Where Politics and Evaluation Research Meet », *American Journal of Evaluation* 14 (1), pp. 93 -106.

## **Textes de lois et textes réglementaires malgaches**

Constitution de la Quatrième République de Madagascar

Loi organique n°2014-034 modifiant certaines dispositions de l'Ordonnance n°2014-001 du 18 avril 2014 portant Loi Organique fixant les règles relatives au fonctionnement de l'Assemblée Nationale

Loi organique sur la Cour Suprême (LOCS)

Règlement intérieur de l'Assemblée nationale